













# دراسة في الاقتصاد المائي

دكتور  
عبد الكريم صادق بركات  
أستاذ ورئيس قسم المالية العامة  
معية التجارة - جامعة الإسكندرية

١٩٨٣

دار النشر والتوزيع  
٢٠٠٠ - الإسكندرية







# دراسة في الاقتصاد المنزلي

دكتور  
عبد الكريم صادق بركات  
أستاذ ورئيس قسم المالية العامة  
معية التجارة - جامعة الالبستة

١٩٨٣

الناشر  
مؤسسة شبابية الجامعة  
بغداد ٢٠١١٢







## بسم الله الرحمن الرحيم

---

يمر علم المالية العامة بمرحلة تطور هامة نتيجة تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية. ولقد انعكس هذا التطور بشكل واضح على كافة عناصره. فلم يعد علم المالية العامة قاصراً على دراسة الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها الضرورية، بل أصبحت عناصره إلى جانب ذلك أداة طيعة في يد الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويبحث هذا الكتاب في اصول علم المالية العامة فيستعرض القواعد والمبادئ النظرية التي تحكم نفقات الدولة وإيراداتها وميزانياتها مستهدفاً تمكين الطالب من تفهم هذه القواعد وملاحقة التطورات الحديثة لهذا العلم

المؤلف .







# الباب الاول

مدخل إلى دراسة المالية العامة

\* \* \*







## مهيكل

تعتبر الدولة في صورتها الحديثة نتيجة تطور تاريخي طويل ، تميزت كل مرحلة من مراحلها بأهداف معينة تتفق ومصالح المجتمع ، ويعتبر تغير الأنظمة الاقتصادية محرك هذا التطور . ففي نظام اقتصادي معين تستحوذ طبقة معينة على القوة الاقتصادية فتسيطر بذلك على العوامل السياسية في المجتمع ، فتستخدم القانون لتعزيز مركزها وحماية مصالحها ، وترسم الاطار لنشاط الافراد وتحدد اهداف الدولة ، مما يبين أن النظام الشرعي في حقيقته سنار تحتفي خلفه المصالح الاقتصادية المسيطرة .

غير أن التطور قد يغير من توزيع القوى في النظام الاقتصادي فينشأ بذلك خلاف بين الإطار الشرعي القائم وبين أهداف القوى الجديدة ويصبح هذا الاطار ، الذي كان أداة للنمو ، عقبة تحول دونه ومعوقا لاستمراره مما يتطلب ضرورة تعديل أهداف الدولة لتساير التطور وتعبر عن المصالح الحقيقية للمجتمع .

وإذا لم يتحقق هذا التعديل تدريجيا أدى ذلك إلى ركود اقتصادي وتخلف اجتماعي وقيام اضطرابات وتولد ثورات تهدف إلى تغيير جذري سريع للتنظيم الاقتصادي والاجتماعي .

فالهدف المثالي للدولة هو مراعاة الظروف المتجددة في كل مرحلة من مراحل تطور المجتمع وخدمة المصالح الحقيقية فيه لضمان التقدم والرفاهية وتحقيق أكبر اشباع ممكن للأفراد .

وإذا تتبعنا تطور دور الدولة وأهدافها ألقينا الضوء على تطور مفهوم

المالية العامة لما بينهما من ارتباط وثيق . فنشاط الدولة المالى لاشباع الحاجات العامة رهين بدورها فى الحياة الاقتصادية والذى يتحدد بدوره بتفاعل العوامل السياسية والاقتصادية وبمرحلة التطور التى يمر بها المجتمع . وهذا الدور يختلف فى مجتمع رأسمالى عنه فى مجتمع اشتراكى ويتفاير فى دولة متخلفة عنه فى دولة متقدمة . ولكنه فى جميع الحالات يتطلب حصول الدولة على جزء من موارد المجتمع وعناصر الانتاج المختلفة لاشباع هذه الحاجات . ومن الواضح أن ذلك لا يتوافر فى اقتصاد نقدى — لا تسيطر فيه الدولة على الموارد مباشرة أو تحصل فيه على ما تريده عينا وإجبارا — إلا عن طريق الحصول على إيرادات يمكنها إنفاقها من القيام بدورها . ولذا فإن جوهر النشاط المالى للدولة هو الحصول على الموارد النقدية وإنفاقها لاشباع الحاجات العامة وتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وعلى ذلك فأهمية هذا النشاط تتوقف على مدى أهمية وتعدد هذه الحاجات التى تتفاير من مجتمع إلى آخر حسب فلسفته السياسية وحسب درجة نموه وتقدمه الاقتصادى . وسنعرض لمفهوم المالية العامة فى هذا الباب فى كل من الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية والدول المتخلفة .



# الفصل الاول

## المالية العامة في الدول الرأسمالية

لم يكن مفهوم المالية العامة بمعنى توزيع الاعباء للقيام بالاتفاق على الخدمات اللازمة مبروفا منذ وجود الحكومات ولكنه يرجع إلى وقت قريب .

ففي المصور الوسطى ( عهد الاقطاع والملكية المطلقة ) كان الحاكم هو الدولة، فاختلطت ماليته بماليتها، وكان يتفق على الدولة كما يتفق على أهله وعشيرته، معتمدا على السخرة في حصوله على الخدمات، بجانب اعتماده على الاستيلاء والمصادرة إذا احتاج إلى الأموال. ونتيجة لذلك تحمل الشعب عبء نزواته وتمتع الأشراف ورجال الدين بالامتيازات، كالأعفاء من الضرائب. وأصبح جميع أفراد الشعب عدا هذه الطبقة كما مهملا لا صوت له عبيدا ملتصقين بالأرض. ولاغربة أن تمثل الدولة في هذه الفترة مصالح الأمراء والاقطاعيين في استغلالهم كل موارد الدولة، فأقيمت القيود والتنظيمات لحماية مصالح هؤلاء السادة، الذين ازداد نفوذهم نظراً للثراء الذي نعموا به .

وقد أدى التطور بعد ذلك إلى ظهور مصالح جديدة لطبقة متطلعة فلم تعد الدولة بتنظيمها القائم وقتئذ كفيلا بتحقيق أهداف هذه الطبقة الجديدة مما أدى إلى ضرورة تطويرها، وانبثاق نظام جديد، هو نظام الاقتصاد الحر .

### مرحلة الاقتصاد الحر :

يعتبر الاقتصاد الحر في القرن التاسع عشر وليد ثورتين :

(١) الثورة الصناعية في إنجلترا إلى نتجت عن استخدام الآلة وأحدثت انقلابا

في الانتاج الصناعي ، وأظهرت مشا كل اقتصادية واجتماعية جديدة . ومكنت الطبقة البورجوازية من الاستئثار بالقوة الاقتصادية الأساسية .

(٢) الثورة الفرنسية وقوامها الحرية والاخاء والمساواة لتحطيم التعسف والتحكم والامتيازات .

وقد نتج عن تقابل الثورتين ميلاد النظام الرأسمالي أو مذهب الاقتصاد الحر . ويدين هذا المذهب بتفوق الدافع الخاص وسيادته . فالجيسة الاقتصادية تخضع لنظام طبيعي ينفذه الافراد في سعيهم لاشباع حاجاتهم الخاصة وتحقيق منافعهم ، فلا تعارض يتبا وبين الصالح العام . ولذا يجب تركهم احراراً ، وعلى الدولة ألا تقسم نفسها في مضمار الحياة الاقتصادية ، بل يتعين عليها حماية حرية الافراد وملكيتهم والقيام بالخدمات الأساسية اللازمة لازدهار هذا الاقتصاد ، كالامن الداخلي والدفاع الخارجي، وتزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية كانشاء الطرق وحفر الترع وشق القنوات وتأمين المواصلات .

أصبحت الدولة بذلك على هامش الاقتصاد القومي أي على الحياد ، فهي تسام بالتدور اللزوم لرسم الاطار الذي يعمل فيه الافراد دون أن تتدخل لتؤثر فيه ، فكل توسع في سلطاتها ونشاطها شر لاخير فيه ويجب الحد منه .

ونتيجة لذلك تحدد نطلق علم المالية العامة وتلخصت المشكلة بالنسبة لموضوعه: أن هناك نفقات عامة ، يتعين تغطيتها بتوزيع عبئها بين المواطنين بطريقة عادلة (١) .

---

(1) Jeze Cours ; elementaire de science des Finances et de Legislation Francaise

Duverger (M) Finances Publiques P.U.F. 1963

Barrère (R) Economie et institutions Financieres Dalloz 1969

Trotabas (L) Finances Publiques Dalloz 1969



فبالنسبة **للتنفقات** يجب أن تكون في أضيق الحدود لأن الدولة مدير سىء  
مسرف بعكس الفرد الذى يعد أكثر صلاحية منها في تأدية الخدمات والقيام  
بالانتاج .

ولتغطية هذه النفقات تلجأ الدولة إلى الضرائب والقروض وإيرادات الدومين  
العام والتضخم .

**الضريبة** هي الوسيلة العادية لذلك بشرط ألا تعوق النشاط الاقتصادى  
للأفراد أو تهبط أسرار ذمتهم . وقد أدى هذا النظام إلى كثرة الالتجاء إلى  
الضرائب غير المباشرة وقلة الضرائب المباشرة التى كانت تقدر جرافا أو تحصل  
على أساس المظاهر الخارجية .

أما بالنسبة **للقروض** فهي وسيلة استثنائية تلجأ إليها الدولة عن طريق السوق  
المالى شأنها في ذلك شأن الأفراد ، تخضع لقانونه وتلتزم بخدمة هذا الدين والوفاء  
بفوائده وأقساطه ، وتستعين الدولة للوفاء بهذه الالتزامات بحصيلة الضرائب ،  
فالقرض في حقيقته أو في توزيعه للاعباء العامة اختيار لضريبة مستقبلية بدلا  
من ضريبة حاضرة .

إلى جانب هذين العنصرين تعتمد الدولة إيراداتها من ممتلكاتها . وقد لا يبدو  
توزيع العبء واضحا في تغطية نفقات الدول بواسطة إيرادات الدومين العام  
نظراً لحصول المستفيد على مقابيل لتضحيته ، ولكن يتضح هذا التوزيع للعبء  
في اختيار الدولة بين أحد حلين: إما تقديم الخدمة مجانا وتوزيع العبء الناتج  
عن إدارة الممتلكات بواسطة الضريبة، وإما تحصيل المقابل من المستفيدين بتوزيع  
العبء بينهم بدلا من الاقتطاع الجبرى الذى يتحمله الجميع .

أما بالنسبة للتصميم فيتمين على الدولة عدم الالتجاء إليه للمضار والمساوىء المترتبة عليه .

ويحكم الدولة في التجائها إلى هذه الوسائل العديدة في تحصيل الإيرادات اللازمة مبدأ أساسى هو المساواة أمام الأعباء العامة ، وقد تغير مفهوم هذا المبدأ على مر القرون ولكن ظل قاعدة أساسية لعلم المالية العامة في توزيع العبء بين المواطنين لتغطية النفقات العامة .

وتوضع هذه النفقات والإيرادات ، في إطار محدد هو ميزانية الدولة التي تخضع بدورها ، لقواعد عامة ، تستلزم وحدة الميزانية وضرورة موازنتها سنويا ووضوحها ، كي تحول هذه القواعد دون التبذير وسوء إدارة الأموال العامة وتعديل توزيع الأعباء العامة ، ولتتمكن ممثلى الشعب من مراقبة النشاط الحكيم يسر ودقة .

وفى مثل هذه الظروف نجد أن الميزانية يكون لها وثيقة للتنبؤ بالإيرادات والنفقات لا تتأثر بطريقة محسوسة بالتغيرات التي تنتاب الاقتصاد القومى من ناحية ، ولا تحاول أن تؤثر فيه من ناحية أخرى ، وذلك لقلة حجم النفقات واعتمادها على مصادر ثابتة للإيرادات .

وعلى ضوء ما سبق يعرف علم المالية العامة طبقا للفكر الكلاسيكى :

بأنه العلم الذى يهتم بدراسة الوسائل التي تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة . فهو تعريف للعلم بهدفه ( تغطية النفقات العامة ) وبوسائل توزيع العبء بين المواطنين ( الضريبة ، الرسم ، ... ) .

وقد أخذ هذا العلم في هذه الفترة وخاصة في فرنسا طابعا قانونيا ليحدد من نشاط الدولة ويحمى مصالح الأفراد .



وسنرى فيما بعد أن تطور الفكر المالى قد بدأ بالفصل بين الوسائل والهدف .  
إذا اتضح للدولة أن الفن المالى هو أداة تدخل فى المادين الاقتصادية والاجتماعية  
إلى جانب كونه أداة لتغطية النفقات العامة . وقد أدى هذا إلى توسيع نطاق علم  
المالية العامة .

### مرحلة التدخل :

بلغت الرأسمالية الصناعية ذروتها فى القرن التاسع عشر ، وساهمت مساهمة  
فعالة فى التقدم الاقتصادى ورفع مستوى المعيشة ، ولكن منذ نهاية هذا القرن  
بدأت ترسم معالم التناقض الداخلى لأسباب عديدة .

فالحرية ليست كافية باستمرار المنافسة بل قد تؤدي إلى ظهور الاحتكارات ،  
فالمنافسة قد تقتل المنافسة .

أصبحت التقلبات الاقتصادية عديدة ، ومتفاوتة فى العنف ، مما أدى إلى  
بطالة وفوضى فى الانتاج .

أدت سيطرة الدافع الخساص وسعى الأفراد إلى تحقيق الربح إلى تركهم  
حاجات أساسية للمجتمع غير مشبعة ، واستغلالهم الموارد استغلالا لا يحقق  
النفع العام .

وكذلك ساهمت الحرية الاقتصادية فى سوء توزيع الثروات والدخول وإتساع  
الفوارق بين الطبقات الاجتماعية .

وتعد الحرب العالمية الأولى ، نهاية المرحلة تؤمن بالنظام الطبيعى ، وبداية  
لمرحلة جديدة تتميز أساسا بازدياد وظائف الدولة التى بلغت مداها فى خضلال  
الحرب العالمية الأخيرة وما بعدها . إلا أن تدخل الدولة كان قليلا فى البدء ،

وكان القصد منه هو الحد من الآثار السيئة للنظام الحر ، والتخفيف من مساوئه دون المساس به. فليس هناك تفكير في استبدال النظام التلقائي بنظام موجه ، وعلى الدولة أن تقوم باعانة المتعطلين ومساعدة الشركات للخروج من الأزمات ، والتوسع في الخدمات تحت ضغط الحاجة .

وقد أدى هذا التدخل إلى زيادة حجم الميزانيات أى إلى زيادة النفقات والأعباء المالية ، فقد ظهرت إلى جانب نفقات السيادة نفقات أخرى اجتماعية واقتصادية مما أدى إلى زيادة الضرائب والالتجاء إلى القروض والتضخم وأوجد بذلك تأثيرا متبادلا بين كل من الميزانية والاقتصاد القومى .

ويبدو تأثير الميزانية بالاقتصاد من ناحية النفقات بالمقارنة بين نفقات السيادة والنفقات الاجتماعية . فالأولى تتميز بالثبات وتأثر بعوامل بعيدة عن الحالة الاقتصادية كقيام حروب واضطرابات داخلية فندفع إلى زيادة النفقات الحربية ونفقات الأمن ، أما النفقات الاجتماعية فانها تزداد في وقت الكساد وتقل في وقت الرخاء .

كذلك من ناحية الإيرادات نلاحظ زيادة الضرائب وتعددتها ، وفرضها على أنواع مختلفة من النشاط الاقتصادى ، كالضريبة على المهن الحرة ، والأرباح التجارية وتأثر حصيلتها بالتغيرات الاقتصادية ، فتزداد في أوقات الرخاء وتقل في أوقات الأزمات .

كذلك أصبحت الميزانية تؤثر في الاقتصاد القومى وتأثر بتقلباته نظرا لضخامة الإيرادات والنفقات .

ورغم ذلك فان سياسة الدولة في هذه الفترة تتميز بأنها كانت للعلاج ، أى



أنها كانت جزئية تبدو كلما دعت الحاجة إلى تدخل الدولة، فلم يكن تدخل الدولة محكوماً بسياسة عامة مما أدى إلى عجز في ميزانيتها وعدم توازن في الاقتصاد القومي

### مرحلة الاقتصاد الموجه

لم تقف الاجراءات الجزئية التي اتخذتها الدولة حائلاً دون استمرار التقلبات الاقتصادية ولم تكن كافية لتحاىي وقوع الازمة الاقتصادية سنة ١٩٢٩ . ولم تعد أهداف الدول متجاوبة مع القوى الاقتصادية الحقيقية في المجتمع .

فقد نتج عن تطور الرأسمالية ازدياد في نفوذ الطبقة العاملة، التي أخذت تشمر بقوتها وتطالب بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية. وقد ساهم في تقوية الطبقة العاملة بجانب عوامل عديدة نجاح حركتها في الاتحاد السوفيتي وتكوينها لنظام اشتراكي يقوم على الملكية الجماعية لوسائل الانتاج وتستخدم فيه عوامل الانتاج بقصد إشباع الحاجات المادية والثقافية للمجتمع بأكمله

كذلك كف الاقتصاديون عن الاعتقاد في القوانين الطبيعية التي تكفل حسن سير الحياة وتطلعوإلى الارادة الانسانية كأداة للتحكم في المصير. فعلى الدولة أن توسع من نشاطها لتسيطر على القوى الأساسية وتضمن نمو الدخل واستقراره .

وقد ساهمت الوقائع والتجارب في زيادة دور الدولة فقد بينت الازمة الاقتصادية، أنه ليس على الدولة أن تتدخل لتعالج فحسب بل عليها واجب درء الأزمات، وتعديل الهيكل الاقتصادي، وتوجيه سيره، واستخدام الموارد الموجودة لصالح المجتمع، فتحقق بذلك التجاوب مع القسوى الحقيقية الموجودة .

وقد ساعد قيام الحرب العالمية الثانية وما تطلبت من نفقات وموارد ضخمة على  
نضوج فكرة توجيه الاقتصاد ، خاصة وقد صاحبها مشكلات تتطلب توجيها  
وتخطيطا لسد حاجات الحرب وإعادة بناء الاقتصاد القومي .

فأهداف الدولة ليست قاصرة ( كما يبين الفكر الكلاسيكي ) على المحافظة على  
الامن والنظام ، ولكن هدفها هو تحقيق الرفاهية العامة ، بتنمية مستمرة  
للاقتصاد القومي ، واستخدام رشيد للمواد وتحقيق للعمالة وفق برامج  
استثمارية منظمة ، وتوزيع أمثل للدخل يقلل من عدم المساواة ويحقق  
العدالة الاجتماعية .

وقد نتج عن إزدياد نشاط الدولة وتعدد أوجهه ، ان اتسع نطاق علم المالية  
العامة فأصبح أداة طيعة في يد الدولة ، لتحقيق أهدافها ، ولم يعد دوره قاصرا على  
تغطية نفقات الدولة وتوزيع العبء بين المواطنين ولكن أصبحت مهمته إلى جانب  
ذلك هي التدخل والمساهمة في تحقيق الأهداف الجديدة .

وقد انعكس ذلك على عناصره المختلفة : —

**فالنفقة العامة** ليست اداء لضمان سير المرافق العامة بل وسيلة في نفس  
الوقت للتأثير في الاقتصاد القومي والاستهلاك والاستثمار وتنمية المدخرات وذلك  
لخلق توازن يتحقق عنده مستوى أعلى من الدخل والعمالة .

وبالنسبة للإيرادات نجد أن :

**الضريبة** لا تستخدم لغرض مالي فحسب ، بل لتحقيق أهداف اجتماعية  
واقتصادية مثل الحد من الاستهلاك ، وتشجيع النسل وتقليل التفاوت بين  
الطبقات وتشجيع المدخرات وتوجيه الاستثمارات ، أو بوجه عام أحداث آثار  
مغينة في الاقتصاد القومي .



**والقرض** ليس بدوره وسيلة استثنائية للحصول على الأموال بل هو طريقة عادية للحصول على الإيرادات اللازمة ، ولذلك نرى كثرة الالتجاء إليه لقصور الضريبة عن تغطية النفقات المتزايدة . وهو أيضا وسيلة للتأثير في السوق المالي ، وتوجيه رؤوس الأموال وامتصاص القوة الشرائية الزائدة بقصد محاربة التضخم وتحقيق استقرار الأسعار .

**التضخم :** لاتلجأ الدولة إليه كمصدر أخير إذا عجزت عن توفير المال اللازم بوسائلها العادية بل هو أداة لخلق قوة شرائية إضافية يمكن أن تمنح الاقتصاد قوة تزيد من الطلب الفعال وترفع مستوى الدخل حتى يصل الاقتصاد إلى مستوى العمالة الكاملة .

أما بالنسبة لميزانية الدولة ، فإنها تتأثر بالاقتصاد وتؤثر فيه ، فلم يعد الدور الذي تقوم به في الاقتصاد مقبولا فحسب بل ومرغوبا فيه ، ولا ينظر الأفراد إليها الآن كأداة تبين الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات بل هي وسيلة لتوجيه الاقتصاد وإخضاع قوته الأساسية تحت يد الدولة فمالية الدولة أصبحت أشبه بمضخة هائلة تمتص وتقطع دخول الأفراد لتعيد توزيعها على آخرين ، أي أنها تحول القوة الشرائية من مركز لآخر ، ترفعها بواسطة الضرائب والقروض وتوزعها بطريقة الانفاق بقصد تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية .

وقد ترتب على استخدام وسائل الفن المالي بقصد تحقيق أهداف اقتصادية إلى جانب وظيفتها كأداة لجمع المال ، أن تطور هيكلها . فكما أن الوسائل تغير من الهدف ، فإن تغير الهدف يؤثر في الوسائل ويعدلها . فقد أدى استخدام الضريبة لأهداف غير مالية أن تعددت أسعارها وطرق ربطها تبعاً لهذه الأهداف .

ويبدو التطور أكثر وضوحاً بالنسبة لميزانية الدولة فهي ليست مجرد وثيقة لبيان نفقات الدولة وإيراداتها. بل أصبحت ميزانية تعكس النشاط الاقتصادي وقد أدى هذا إلى التخلي عن مبدأ التوازن الحسابي السنوي لتحقيق التوازن الاقتصادي. ففي فترات البطالة تقوم الدولة باحداث عجز في ميزانيتها الغرض منه محاربة البطالة وتحقيق العمالة الكاملة.

كما نتج أيضاً عن تدخل الدولة لعلاج التقلبات الدورية ترك فكرة التوازن السنوي للميزانية وإحلال فكرة تحقيق التوازن في سنوات الدورة في مجموعها. فلم يعد لتوازن الميزانية الحسابي تلك القدسية التي كان يتمتع بها في الماضي.

كذلك وجب إعادة النظر في المبادئ الأخرى التي تحكم الميزانية كبداً الوحدة والسنوية العمومية خاصة وقد أصبحت للدولة خططا اقتصادية لتحقيق أهدافها تتطلب معرفة دقيقة لمكونات الاقتصاد القومي وعلاقاته المتبادلة.

ويبدو مما تقدم أن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية كانت له آثاره على المالية العامة وعناصرها المختلفة بل يمكن القول بأن الدور المتزايد للدولة في الانتاج وتكوين الدخل القومي قد خلق اقتصاد عام له خصائصه وقواعده العامة التي تختلف عن تلك التي تحكم اقتصاد السوق. فحينما يتجاوز تدخل الدول حد معين وترتفع نفقاتها وتزيد مساهمتها في تكوين الانتاج القومي فإن الأمر لا يعد استمراراً لظواهر مالية قديمة مع زيادة في حجمها ولكن بزوغاً لظواهر مالية جديدة مختلفة في طبيعتها فالظواهر المالية قد دخلت في

إجمالي الظواهر الاقتصادية بوجه عام سواء لارتباطها بدناميكية النشاط الاقتصادي أو للتعديل الكبير الذي يمكن أن تحدثه في هيكل الانتاج والتوزيع ، ولكن مع إحتفاظها في نفس الوقت بخصائصها . فمثلا لا يكتفى علم المالية ببحث تحديد الأعباء العامة وتوزيعها بل يسعى إلى بحث هذه المشاكل بالإضافة إلى كيفية استخدام هذا العبء المالي وآثاره الاقتصادية . فالعنصر المالي وإن تميز عن العنصر الاقتصادي إلا أنه شديد الارتباط به . ونتيجة لذلك فقد تطور علم المالية بظهور دراسات الاقتصاد المالي التي يبحث في الآثار الاقتصادية للمالية العامة . وفي العلاقات المتبادلة بين العناصر الاقتصادية والمالية وبين ضرورة خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي وأهمية السياسة المالية كأحد عناصر السياسة الاقتصادية .

فموضوع الدراسات المالية أصبح الاقتصاد العام وعلاقاته مع العناصر الأخرى للاقتصاد القومي . والاقتصاد العام كجزء من الاقتصاد القومي يتميز عن الاقتصاد الخاص فهو اقتصاد يدار في إطار الإلزام العام بهدف إشباع الحاجات العامة بواسطة الانفاق والاقتطاع ، وحينما ينتج للسوق فإنه لا يخضع لقوة الأسعار الآمرة الموجهة بل هي مؤشر له لا تفرض نشاطه ، وهذا الاقتصاد العام وإن اتفق مع الاقتصاد الخاص في البحث في تعظيم المنفعة المتولدة من الموارد النادرة وفي إختيار الوسائل التي تحقق أفضل إشباع بأقل تكلفة إلا أنه يختلف عنه في محوره وفي أهدافه وفي أساليبه وكيفية تنظيمه .

فلم يعد من المقبول إعتبار الممول محور النشاط المالي على أساس أنه من جهة يمد الدولة بالموارد يدفعه للضريبة وأنه من جهة أخرى المستفيد من الانفاق العام بطريق مباشر أو غير مباشر . فذلك لا يتفق أولا مع مفهوم النفقات العامة كأداة لإشباع



الحاجات العامة وثانياً فان ذلك لا يأخذ في الاعتبار أن تقرير الإنفاق العام لا يرجع إلى الفرد بل إلى الدولة ، كما أن الفرد يدفعه الضريبة يفقد كل سلطة على حصيلتها ، فالدولة أو السلطة العامة هي محور الاقتصاد العام باعتبارها مركز القرارات الاقتصادية ، فهي التي تقرر نيابة عن المجموع الحاجات العامة ووسائل اشباعها ويظهر ذلك بشكل واضح في أهدافها .

**اختلاف في الهدف :** فنجد أنه رغم اتفاق كل من النشاط الفردي والنشاط الحكومي في اشباع الحاجات بأقل تضحية ممكنة إلا أن هناك اختلاف في نوعية الهدف . فالفرد يسعى إلى منفعة الخاصة وتحقيق أكبر كسب يمكن . فالهدف مادي وأثافي . أما بالنسبة للدولة فانها تسعى لتحقيق المنفعة القصوى للمجتمع . فالهدف عام غير شخصي . وفي تقديرها للنفع فانها لا تبذره على أساس الارباحية بل على أساس ما يعود على المجتمع من نفع . وهي الحكم في تقديره وتقدير إنتاجه مشروعاتها . فقد تقوم بالعديد من المشروعات التي لا تحقق أرباحاً ولكن ذلك لا يعد دليلاً على فشلها . كذلك أيضاً فليس بشرط أن تكون أفضل نفقة هي الأقل حجماً بل قد تدفعها أوضاع معينة كحالات الكساد إلى زيادة نفقاتها والتوسع فيها .

**اختلاف في الأساليب :** فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعة الخاصة في إطار من الحرية فيلجأ إلى العقود أي توافق إرادة مع إرادة المتعاملين معه لتنفيذ رغباته . كذلك فانه يقدر نفقاته على أساس إراداته ، فاسرافه يؤدي إلى الافتراض وإمكاناته في ذلك محدودة .

أما الدولة فانها تستند في نشاطها إلى قوة الاجبار مستخدمة أساليب عديدة تم عن قوتها وسلطانها وسيادتها في تنفيذ أهدافها . فهي تحدد نفقاتها وتبحث

بعد ذلك عن الوسائل اللازمة لتغطيتها فتلجأ إلى الضريبة أو إلى الاقتراض الجبرى أو الاختيارى وإلى التضخم والاستيلاء على الأموال اللازمة كما فى حالات التعبئة . إلا أن هذه القاعدة « أولوية تقدير النفقات » ، وإن عبرت عن سلطة الدولة القانونية فى حصولها على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقات تقليديه محدودة لا تعكس حقيقة الموقف الحالى مع اتساع نشاط الدولة وزيادة الانفاق العام والدولة محكومة فى النهاية بقدرة الاقتصاد القومى على تحمل الإيرادات العامة أو بمعنى آخر فانه يتعين على الدولة التى ترمى إلى التوسع فى انفاقها ان تراعى لاساطتها القانونية فحسب بل قدرتها الاقتصادية ايضا .

**اختلاف فى التنظيم :** تقوم مالية الفرد على اساس الملكية الخاصة لوسائل الانتاج . فيتكون القطاع الخاص من العديد من المشروعات التى تخضع فى نظامها وسيرها لارادات متعددة . فهو قطاع يسوده التنافس ويياشر نشاطه فى ظل جهاز السوق ويعمل وفقا لاتجاهاته بقصد تحقيق الربح .

اما الاقتصاد العام فانه يستند إلى الملكية العامة كلية كانت أم جزئية كما تختلف تنظيماته فى درجة خضوعها للدولة ، كذلك تتغير اشكال إدارتها وفقا لأهدافها أو لظروف إنشائها من استغلال مباشر إلى استغلال مالى إلى امتياز يمنح حقه إلى شركات خاصة أو إلى استغلال مختلطة ، ولكن تتفق هذه التنظيمات جميعا فى خضوعها لسلطة الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر . ويبدو ذلك وإن تمتعت بعضها باستقلال فى اتخاذ القرارات بتحديد هدفها بواسطة السلطة العامة وفقا لما يتطلبه أمر اشباع الحاجات العامة . كذلك تتفق هذه التنظيمات فى أن مباشرتها لنشاطها يتم عادة خارج نطاق السوق . ويظهر ذلك بوضوح

بنسبة للوحدات الحكومية التي تباشر الأنشطة التقليدية كالأمن والدفاع والصحة والتعليم ولا تباع خدماتها في السوق بل توفرها مجاناً للمواطنين أو مقابل دفع رسم تحدده الدولة غير منشئة لعلاقة تبادلية بين الحكومة كمنتج والمواطن كستهلكين ، بل يبدو ذلك أيضاً بالنسبة لبعض التنظيمات التي تقدم إنتاجها من سلع وخدمات في السوق فهي لا تخضع لقوانينه . ولا يعني ذلك بأن المنتج لا يأخذ في الاعتبار ردود فعل الطلب ولكن المقصود به أن نشاطها لا يخضع لتوجيه قوى العرض والطلب بغية تحقيق الربح فقط بل أن هذا النشاط يتحدد تبعاً للهدف الأساسي وهو إشباع الحاجات العامة ، بالإضافة إلى أن هذه التنظيمات يمكنها بما للدولة من سلطه إجبار إعانة قوى السوق وتعديلها حسب أهدافها .

ويمكننا أن نعرض هنا سريعاً لتقسيم تنظيمات الدولة حتى نلم بهيكل الاقتصاد العام ومكوناته دون تفصيل لهذه المكونات .

ويمكننا التفرقة بين منظمات القطاع الحكومي وهي تلك المنظمات التي تعد أداة الدولة في تحقيق أهداف الدولة والتي يتحدد سيرها بالأوامر الصادرة من الدولة وتشمل :

(١) إدارة الخدمات : كالوزارات .

(٢) المؤسسات المالية .

(٣) المنظمات الملحقه بإدارة الخدمات .

(٤) الاستغلالات الحكومية ذات الصفة التجارية والصناعية المعانة.

**المؤسسات العامة :** وهي تلك التنظيمات التي يتحدد هدفها بواسطة الدولة والتي تدار بطريقة مستقلة وإن خضعت للرقابة المالية للدولة .



١ — المشروعات العامة المستقلة .

٢ — الهيئات العامة المستقلة .

ويمكننا بذلك أن نلخص مفهوم **المالية العامة** : بأنها أصبحت العلم الذى يدرس نشاط الاقتصاد العام أو بمعنى آخر بأنها العلم الذى يهتم بدراسة المبادئ التى تحكم نشاط الدولة ووسائلها لإشباع الحاجات العامة وآثار هذا النشاط على الاقتصاد القومى .



## الفصل الثاني

### المالية العامة في الدول الاشتراكية

يقوم التنظيم الاقتصادي الاشتراكي على الملكية الجماعية لوسائل الانتاج ، وذلك بتصفية الملكية الفردية والقضاء على قوة الطبقة التي تملك هذه الوسائل ، ووضع القوى الأساسية في الاقتصاد القوي تحت سيطرة الطبقة العاملة لتحقيق أهدافها بخلق نظام إقتصادي جديد تسوده علاقات اجتماعية جديدة لا يستغل فيها فرد آخر ، وتستخدم فيه عوامل الانتاج لاشباع الحاجات المادية والثقافية للجموع بأكمله .

وقد قامت هذه الدول بتأميم الصناعات الأساسية والبنوك والشركات الصناعية والتجارية ووسائل النقل والتجارة الخارجية . ويختلف مدى التأميم من بلد اشتراكي إلى آخر . فقد تحقق أقصى مدى له في الاتحاد السوفيتي حيث تم تأميم جميع المؤسسات الرئيسية ، أما في الدول الاشتراكية الأخرى - الديمقراطية الشعبية - التي يمر بمرحلة الانتقال من الرأسمالية إلى الاشتراكية فقد شمل التأميم الصناعات الكبرى والمتوسطة والمؤسسات التجارية الكبرى والمتوسطة ووسائل النقل والمؤسسات المالية . وإذا نظرنا في الاتحاد السوفيتي اقتصادا اشتراكيا تملك فيه الدولة وسائل الانتاج . ويتكون هذا الاقتصاد من قطاعين : قطاع

---

(١) يمد أن مرحلتنا للدول الرأسمالية نبحث هنا صورة مختلفة للمالية العامة في أحد أشكال

التطبيق الاشتراكي القائم في الدول التي تدبر بالتفكير الماركسي .



حكومي وقطاع تعاوني . ومع ذلك يحمي القانون الملكية الخاصة والدستور يؤكد حق الارث . . . . ولكن هذه الملكية الخاصة ضيقة النطاق إذ تنصب على الدخول الناتجة من العمل وعلى منزل للسكنى بجانب إتاحة حق إستغلال مساحة محدود من الأرض ( تتراوح بين هكتار وهكتارين ) تنظمها الجمعيات التعاونية .

أما في الديمقراطيات الشعبية فنجد إقتصادا في مرحلة الانتقال بين الرأسمالية والاشتراكية . ويتكون الإقتصاد من قطاع اشتراكي عام وقطاع تعاوني وقطاع خاص . ويعتبر وجود هذا القطاع الأخير أحد مميزات الديمقراطيات الشعبية . وهو يتكون من صغار منتجي السلع من الفلاحين الذين يعملون مع أسرهم في أرض يملكونها ، ومن أصحاب الحرف الذين يقومون باستغلال وسائل الانتاج الخاصة بهم .

غير أن القطاع الاشتراكي يقوم بدور القوة الدافعة في الإقتصاد القومي وهو ينمو بطريقة أسرع من نمو القطاعات الأخرى ، كذلك يتحول اليه تدريجيا منتجو القطاع الخاص ومن ثم يصبح التخطيط المركزي ممكنا وفعالا .

وتعتمد هذه الدول التخطيط كأسلوب لتنظيم النشاط الإقتصادي بغية تحقيق أهداف محددة في فترة زمنية معينة باستخدام كامل لموارد المجتمع . والتخطيط في هذه الدول أسلوب يرمي إلى إحداث تغييرات ضرورية بعيدة المدى في الهيكل الإقتصادي والاجتماعي وخلق نظام جديد . وهو بهذا المفهوم لا يتم إلا في إطار تركيب إجتماعي تختفي فيه سيطرة رأس المال وتتوافر فيه التنظيمات التي تسمح للأعمال بالمشاركة في إعداد وتحقيق الخطة أي بتوافر ديمقراطية حقيقية

تسمح بتبادل وتقديم الاقتراحات حتى يصير التخطيط فعالا وجماعيا بلقى تأييد القوة العاملة ويمكن من استغلال الامكانيات المتاحة .

كذلك هو تخطيط شامل يمتد إلى مختلف أوجه حياة المجتمع فيصل. شموله إلى مستوى كل وحدة إنتاجية وكل وحدة إدارية في جميع القطاعات والأنشطة على المستويات القومية والمحلية بحيث تنسق مختلف خطط هذه الوحدات كأجزاء من الخطة العامة .

كما أنه يتصف وخاصة في مراحله الأولى أيضا بأنه تخطيط آمر تفصيلي . فليست الخطة مجرد تنبؤ بالأهداف بل هي برامج عمل وأوامر ملزمة للوحدات صادرة من جهاز مركزي ، ينتج عن تنفيذها تحقيق الأهداف المرسومة، كما تخضع هذه الوحدات في تنفيذ هذه الأوامر لأنواع متعددة من الرقابة . وقد بدأت هذه الدول منذ فترة في التخفيف من حدة المركزية بالحسد من عدد الأوامر المفصلة للمنشآت حتى يترك للوحدة إطار أوسع تتحرك فيه لتحقيق الأهداف المحددة .

ويستلزم استمرار التخطيط ، وضع عدد متكامل من الخطط تتفاوت في مددها بين عام أو أقل وبين عشرين عام أو أكثر حتى تجمع بين بعد التوقع ودقة التنفيذ . إذ بينما يسمح طول الفترة بتحديد الأهداف واتجاهات نمو الاقتصاد وخلق أفرع جديدة ورفع مستوى معيشة السكان دون بيان لوسائل تنفيذها ، يمكن قصر الفترة من تفصيل الأهداف وبيان وسائل التنفيذ ، فتقسم الخطة طويلة الأجل التي تتراوح بين عشرة وعشرين سنة إلى مراحل أي إلى أجزاء قد تكون لخمس أو سبع سنوات ، تقسم بدورها إلى مراحل سنوية توزع فيها المشروعات

وتحدد فيها الأعمال حتى يمكن مواجهة التغيرات غير المتوقعة بما يضمن قدر من المرونة وسلامة في التنفيذ .

وتحدد الأهداف العامة العريضة بواسطة السلطة السياسية بعد أن تأخذ صورة واضحة عن الإقتصاد القومى ومكوناته وتطوره وإمكانيات نموه وأهمية العقبات القائمة ، آخذة أيضاً في الاعتبار الظروف الاجتماعية والسياسية والإدارية المحيطة . ويتلقى مجلس التخطيط هذه الأهداف ليقوم ببلورتها في أرقام وذلك بأعداد مشروع أولى للخطة . ويظهر إطار هذا المشروع صورة عامة للخطة الإنتاج القومى بمكوناته وإستخدامه وموارده محدداً أهداف عينية أولية للقطاعات المختلفة في الزراعة والصناعة والعمالة والاستهلاك والتجارة الخارجية والإستثمارات كما يقوم بتوزيعها من فروع الإنتاج المختلفة ، ويلى هذه المرحلة خطوة أخرى بأعداد خطط أكثر تفصيلاً للفروع المختلفة . ويلاحظ ان أعداد الخطة يتطلب تعاون مختلف الوحدات على جميع المستويات تحت إشراف أجهزة التخطيط . وينتج عن ذلك تحرك البيانات صعوداً إلى الهيئات العليا وهبوطاً إلى الوحدات المنتجة حتى تأخذ الخطة شكلها النهائى .

ويقوم التخطيط في هذه الدول على أساس عينى ، بمعنى أن تحدد أهداف عينية للإنتاج في الزراعة والصناعة وأهداف عينية للخدمات والنقل والعمالة والاستهلاك . ويتعين ان تكون هذه الأهداف متوازنة ، فتراعى نسب معينة بين مختلف فروع الإقتصاد القومى ونسب أخرى أكثر تفصيلاً داخل هذه الفروع . ويعتبر تحديد النسبة بين إنتاج السلع الإنتاجية وإنتاج السلع الاستهلاكية أهم هذه النسب لارتباطها بمعدل النمو المخطط ومدى التقدم الفنى في وسائل الإنتاج . فإقتصاد يهدف إلى نمو سريع يجب ان يكون فيه معدل الزيادة في



وسائل الانتاج أكثر سرعة من معدل الزيادة في انتاج السلع الاستهلاكية .  
كذلك فان التصنيع يتطلب أيضا زيادة في معدل الناتج الصناعي بالنسبة للانتاج  
الزراعي . يلاضافة إلى أنه يجب مراعاة النسب بين إنتاج السلع المختلفة، ويتطلب  
هذا أن يكون ناتج كل سلعة متوازنا مع استخدامها .

ويستخدم المخططون لضمان التناسق والتكامل في الخطة نوعان رئيسيان من  
الموازن هما الموازن السلعية وموازن القوة العاملة . وتبين هذه الموازن من  
جانب موارد العنصر ومن جانب آخر مختلف استخداماته معبرا عنها بوححدات  
مادية ، كالطن والمتر بالنسبة للانتاج المادى والاعداد بالنسبة القوة العاملة .  
وتتعلق هذه الموازن بفترات ثلاث : فترة ماضية وفترة حاضرة وأخرى  
مستقبلية ويستند في إعدادها وتقديرها إلى التجربة والواقع بجانب البحوث  
الفنية المستمرة .

وتعد موازن القوة العاملة على أساس قومى وإقليمى بطريقة تمكن من  
بيان استخدام القوة العاملة من حيث السن والجنس والمهارة وتوزيعها حسب  
فروع الإنتاج وتوزيعها الإقليمى . فبينما تسمح الموازن الخاصة بالنسبة  
للماضى من اسقاط العوامل الديناميسكية التى تؤثر في التغيرات الكمية والنوعية  
للقوة العاملة ، تسمح الموازن الخاصة بالسنة الحالية باعداد توزيع دقيق وتحديد  
للامكانيات المتوافرة كما ونوعا منذ بداية فترة الخطة . فتمكن المخطط من معرفة  
الحدود القصوى لزيادة الإنتاج خلال الفترة ، أما الموازن المستقبلية فانها تمكن  
من التنبؤ بوفرة اليد العاملة وتوزيعها في القطاعات والمناطق المختلفة والتحقق  
من امكانيات تنفيذ الخطة .

أما الموازين السلعية فإنها تعد بالنسبة لمنتج أو مجموعة من المنتجات على المستويات المختلفة بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل. فيظهر في جانب موارد الميزان الإحتياطي والإنتاج حسب مصدره ويظهر في جانب الاستخدامات التوزيع الاستهلاك الجارى والتصدير والإحتياطي . . . قد لا يلمر هذه العناصر جميعا في الموازين المختلفة . إذ تختلف بنودها حسب الهدف منها ، كذلك لا تعد هذه الموازين على المستوى القومى فقط بل على المستوى المحلى أيضا . ولا شك أن استخدام الموازين ضمان لتوزيع عوامل الإنتاج بما يتفق وأهداف الخطة وتحديد العلاقات التبادلية بين القطاعات فى مختلف المستويات ، كما أنه يمكن من مراقبة فعالة فى التنفيذ مع احترام الأولويات المحددة ،

واللخطة جانب مالى يبين تنظيم الموارد المالية وتوزيعها بما يتفق والأهداف المحددة وخاصة فى توزيع الدخول بين التراكم اللازم للإنتاج الاستثمارى وإنتاج السلع الإستهلاكية . وبعكس التخطيط المالى الاستخدام المادى لموارد الإنتاج وتخصيصها ، ويستعين المخططون بالعديد من الموازين التى ستكون مجال للتفصيل لتعرف على طبيعة ووظائف المالية العامة فى هذه الدول .

وهكذا نتبين أن إعداد الخطة يبدأ بتوجيه سياسى يحدد الأهداف العامة على ضوء البيانات الإقتصادية المستمدة من دراسة عملية للاقتصاد أى للموارد الحاضرة وإستخدامها وإمكان تطورها ، ثم تقوم أجهزة التخطيط ببلورة هذه الأهداف — بمشاركة مختلف الوحدات والعاملين — فى كميات محددة وبرامج عمل متماسكة متكاملة باستخدام الموازين العينية والمعاملات الفنية لضمان التوازن والتماسك والتكامل بين الأهداف المختلفة . ولكن لا يكفى إعداد الخطة لضمان

تنفيذها ، بل إن تنفيذها لا يعنى تحقيقها ما لم يحدث مراقبة ومتابعة لهذا التنفيذ ؛  
فالتخطيط الحقيقى لا ينتهى باعداد الخطة بل انه ينمو بالتأكد من تنفيذها ومن  
إدخال التعديلات الضرورية عليها وتذليل العقبات وتقويم الانحرافات  
ومعالجتها . وهناك العديد من العوامل والسياسات المستخدمة بجانب عدد من  
أنواع الرقابة لضمان تنفيذ الخطة التى تعد ثمرة للدراسة عند الاعداد والتنفيذ .

### مفهوم التخطيط المالى

لا زالت للنقود أهميتها فى المجتمعات الاشتراكية كأداة لقياس القيم والتميز  
فى الأجور حسب العمل، وإعطاء المستهلك حرية الاختيار فى إطار العرض المخطط،  
كما أنها وسيلة لمعرفة تكلفة الإنتاج وقياس الكفاءة الإنتاجية وأداة لتسهيل حركة  
تداول الإنتاج القومى فى جميع مراحله وتوزيعه بين التراكم والاستهلاك ومراقبة  
تنفيذ الخطة . وتعتبر المالية عن هذه العلاقات النقدية التى تنشأ عن تكوين وتوزيع  
واستخدام الدخول النقدية المترتبة على عملية الإنتاج . فالإنتاج المادى هو أساس  
للتخطيط المالى ، والخطة المالية هى تعبير نقدي لخطة الإنتاج فكلاهما يمثل وجها  
لخطة واحدة .

ولما كانت المشروعات العامة والقطاع التداونى هى التى تقوم أساسا بعملية  
الإنتاج فإن دراسة خطط هذه الوحدات تعتبر نقطة البدء للنظام المالى وعنصر  
استقراره والمورد الذى تستمد منه الميزانية الجزء الأكبر من إيراداتها لتسكنها من  
الانفاق . وليست هذه الخطط المالية الثلاث : خطة المشروعات العامة ، خطة  
الجمعيات التماونية وميزانية الدولة بالخطط العملية الوحيدة فى هذه الدول التى تبين  
النشاط المالى للوحدات فى تحقيقها للتراكم وتوزيع الأموال ، بل نجد أيضا إلى  
إلى جانبها خطة الائتمان التى تبين مقدار الائتمان الواجب منحه بواسطة



البنوك ومصادره واستخداماته ، وخطه نقدية تحدد حجم النقود المصدرة .  
وخطه مالية للدفعات بالعملات الناتجة من التعامل بالخارج .

والى جانب هذه الخطط المالية العملية توجد خطط تحليلية ليس لها سوى دور التوجيه ، وتستخدم كأساس لإعداد وتناسق الخطط العملية ومثالها خطة إيرادات ونفقات الأفراد ، والخطه المسالية الإجمالية للاقتصاد القومي حيث تظهر فيها موارد النظام المسالى واستخداماته لتحقيق التنسيق بين الخطط المالية المختلفة وتوضح حركة الموارد المالية بالنسبة للمجتمع ، وتحدد مدى ما تحتاج اليه أهداف الخطه الاقتصادية القومية من موارد مالية .

ويبدو مما تقدم أن الخطط المالية هي خطط لتكوين واستخدام الدخل النقدية والتراكم والمدخرات للشروعات والتنظيمات الاشتراكية ولفروع الاقتصاد وإلى حد ما للسكان وكذلك للدولة في مجموعها . وهي بذلك جزء لا يتجزأ من الخطط الاقتصادية ، ويتوقف إنجازها على إنجاز الخطه الاقتصادية كما أنها بدورها تساعد على حسن تنفيذ الخطه . فالتخطيط المسالى يحدد الموارد المالية اللازمة لاشباع الحاجات المتزايدة من الاستثمارات والمطلوبات الاخرى ، كما أنه يهدف إلى حسن استخدام الموارد ويضمن توزيع واستخدام الموارد النقدية بما يتفق وتوزيع الناتج القومي كما حدده الخطه ، وهو بذلك يؤثر في الاقتصاد تأثيراً فعالاً ، كما أنه سلاح هام في يد الدولة تستخدمه في تحقيق الاهداف السكينة والكيفية للخطط القومية . كما أنه أداة للرقابة على النشاط الاقتصادي وضمان لتحقيق النمو المتزايد المخطط والحد من الانحرافات التي قد تظهر أثناء تنفيذ الخطه .

وتجدر الإشارة إلى أن نطاق وأساليب التخطيط المسالى وأشكال الحوافز

المادية والمالية وأدوات السياسة المالية والسعرية تشابهه في أغلب الدول الاشتراكية وإن تنوعت وتغايرت تطبيقاتها حسب ظروف كل دولة .

وتعتبر دراسة موارد المشروع المالية مدخل هام لبيان دور الدولة المالي والعلاقات الرئيسية التي تربط الميزانية بنواحي النشاط المختلفة . فالمشروع هو الخاية الأساسية الانتاج ، كما يتمتع بشخصية قانونية مستقلة وذمة مالية منفصلة ويظهر ذلك في حساب مستقل للأرباح والخسائر منفصل عن ميزانية الدولة ولا يرتبط بها إلا بواسطة الفائض المخطط الذي تقطعه أو بواسطة العجز المخطط الذي تقوم الميزانية بتغطيته . والمبدأ الأساسي في إدارة المشاريع هو أن تغطي إيراداتها نفقاتها وأن تحقق ربحاً . ويعد كل مشروع خطته الانتاجية السنوية وخطته المالية التي يبين فيها أرباحه المترتبة على نشاطه الانتاجي ، أي قيمة رقم أعماله مطروحا منها تكاليف إنتاجه . كما يبين في هذه الخطة كيفية توزيع أرباحه وتمويل استثمارات ورأس ماله العامل ومدى علاقته بالدولة في اقتطاعها للأموال أو سدها لعجزه .

وتستمد المنشأة إيراداتها أساساً من بيعها لمنتجاتها بالثمن المخطط . ويعتبر تخطيط التكلفة أساس تخطيط الأسعار ، ومع ذلك فقد لا يحدد مستواها . ففي الدول الاشتراكية لا يحدد الثمن وفقاً لسكية العمل التي تحتويها السلعة بل قد يبتعد عنها كثيراً . فقد يكون أساسه سعر التكلفة أو أهمية العرض والطالب أو الحث على إنتاج سلعة معينة أو الاقتصاد في استخدام سلعة أو تحقيق أهداف متعددة . ولكن مع ذلك يمكن التمييز داخل هذه الدول بين مستويات للأسعار : أسعار منخفضة تقرب من سعر التكلفة بالنسبة للسلع الانتاجية وأسعار مرتفعة بالنسبة للسلع الاستهلاكية تحتوي على فائض القيمة

الذى يعد المصدر الرئيسى لتمويل نفقات الدولة الاستثمارية ونفقاتها فى تقديمها للخدمات . فسر السلعة يتكون أساساً من سعر تكلفة مضافاً اليه فائض القيمة ، ويشتمل سعر التكلفة على ثلاث عناصر هى : قيمة المواد الأولية ، وأقساط الاستهلاك والأجور . وتحدد قيمة المواد الأولية بمقدار المستهلك منها الذى يراعى فى استخدامه تحقيق أكبر قدر من الاقتصاد ، كذلك بمستوى أسعار هذه المواد التى تسم بانخفاضها حتى تخفض من نفقات الانتاج المادية وتسهل من عملية التمويل . أما أقساط الاستهلاك فتحدد على أساس معايير معينة وتحتفظ المنشأة أو المشروع بقيمتها فى بنك الدولة . وكقاعدة عامة تستخدم هذه الأموال بواسطة المشروع الذى يحققها ، كما قد يسمح فى بعض الدول استخدام قدر من المبلغ المخصص لاستهلاك رأس المال لتمويل استثمارات جديدة حتى يرتفع نصيب اسهام كل صناعة فى استثماراتها بغض النظر عن تحقيقها للأرباح . وليس هناك ما يمنع من استخدام هذه الأموال فى استثمارات مشروعات أخرى بواسطة الوزارة التى يتبعها المشروع حتى لا تترك هذه الأموال معطلة .

أما الأجور فى الدول الاشتراكية فتتخضع لمبادئ أهمها ألا يتسلم العامل كل ما يخلقه من قيمة بل يحصل فقط على جزء منها فى شكل أجر ويذهب الباقي إلى المجتمع ، كما أن الأجر يختلف باختلاف نوعية العمل وكميته ، وتحدد الدولة الأجور الفردية وحجم الأجور السكلية فى المشروع ويسمح بزيادتها كلما ازداد الانتاج عن المستوى المخطط ولكن بمعدل أقل من الزيادة حتى ترتفع قيمة الفائض الذى يعود إلى المجتمع .

أما فائض القيمة او ما يسمى بالتراكم المالى فهو الفارق بين سعر البيع



وسعر التكلفة . وينقسم هذا الفائض إلى قسمين . قسم يوجد بالنسبة لكافة المشاريع المنتجة للسلع الرأسمالية والاستهلاكية ويسمى الربح المخطط وهو يمثل نسبة من التكلفة المخططة . ويتم توزيعه إلى أجزاء ثلاث : - الأول يوجه لتمويل رأس المال العامل للمشروع أو الصناعة ، والثاني يوجه إلى صندوق المدير لتقديم الخدمات للعاملين والثالث يذهب إلى الدولة عن طريق ضريبة على الأرباح حتى تتحكم الدولة في الأموال المتروكة للنشأة وتمارس عليها نوعاً من الرقابة .

أما القسم الثاني من فائض القيمة فيتوافر فقط إلى جانب الربح المخطط في صناعات السلع الاستهلاكية . ويتم تحويله إلى الدولة في صورة ضريبة على رقم الأعمال كما يتم تحديده حسب أهداف الدولة .

ويبدو مما تقدم أن إيرادات المنشأة يتم توزيعها بين نفقاتها اللازمة للإنتاج وفائض القيمة الذي تحققه وأنها تحتفظ بحزم من أموال الاستهلاك كما يتم توزيع الفائض بينها وبين الدولة . ويشير التخطيط المالي للمنشأة وربطها بالميزانية العديد من المشاكل كشكالة مركزية ولا مركزية الاستثمار ومشكلة الحوافز ومشكلة الرقابة ولن نعرض هنا بتفصيل لهذه المشاكل ولكن لاحظ بالنسبة للمشكلة الأولى أن هناك اتجاه لاعطاء المنشآت حرية أكبر في إدارة أعمالها وفي زيادة تمويل حجم استثماراتها . فبينما تقوم الدولة بتمويل الاستثمارات ذات الأهمية العامة تقوم المنشأة بتمويل نسبة من استثماراتها مستمدة مصادرها من وسائلها الخاصة كأموال الاستهلاك ، وصندوق المدير ، وجزء من أرباحها أو بواسطة إعانات من الدولة .

أما بالنسبة للحوافز فانها تتوقف على عوامل عديدة من بينها كيفية توزيع

الربح بين المنشأة من جانب والدولة من جانب آخر ، وكيفية التوفيق بين اعتبار هذا الفائض مصدر رئيسي لتمويل الميزانية وبين احتفاظ المنشأة بجزء منه بطريقة تشجعها على ضغط تكاليف إنتاجها والاقتصاد في استخدام مواردها ورفع كفاءة العاملين بها بل والتفوق على الخطة وزيادة حجم إنتاجها .

أما بالنسبة للرقابة فإن التخطيط المالي يمكن من الكشف عن نقاط الضعف والقصور في المنشأة . فعدم تحقيقها للهدف قد يربط عجزا في رأس مالها أو تحويلاتها كما لا يمكنها من القيام باستثماراتها وتثير الرقابة ضرورة التوفيق أيضا بين متابعة النشاط وعدم عرقلته .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك تشابها كبيرا بين خطط العديد من القطاعات وخطة المنشأة وأن تميزت القطاعات التعاونية ببعض خصائص في تمويل استثماراتها ورأس مالها العامل وتوزيع أرباحها بجانب اختلاف مدى ارتباطها بالخطة ، مما يعطى الوسائل المالية دوراً أكبر في تحديد سعر منتجاتها وتحديد نوع الضرائب المفروضة عليها وتحديد استثماراتها لتؤكد خضوعها وتنفيذها للخطة الاقتصادية .

### ميزانية الدولة :

تعتبر ميزانية الدولة الخطة المالية الرئيسية في المجتمع الاشتراكي وذلك نتيجة لتملك الدولة لوسائل الانتاج وقيامها بدور المنظم الإقتصادي واعتناقها التخطيط أسلوبا لإدارة الموارد . ولذلك أثره في هيكل الميزانية وتقسيم إيراداتها ونفقاتها وإجراءات تحضيرها وتنفيذها .

وتتميز الميزانية في هذه الدول بضخامة دورها في التمويل وفي توزيع

وإعادة توزيع الدخول وفي الرقابة التي تمارسها على الأنشطة المختلفة ،  
وتتلخص دورها في التمويل في تجميعها للوارد المالية وفي توزيعها الوجهة  
التي تحددها الخطة الاقتصادية . إذ يتركز فيها الجزء الأكبر من الموارد كما أنها  
تضطلع بدور رئيسي في القيام بالاستثمارات والخدمات العامة . وتختلف درجة  
التركيز في الموارد والانفاق من دولة إلى أخرى . فبينما تزيد المركزية في بعض  
الدول حيث تقوم الدولة مباشرة بجانب كبير في الاستثمار تقل المركزية في دول  
أخرى حيث تتمتع الوحدات الاقتصادية المستقلة بسلطة أكبر في إنفاقها لبعض  
الموارد رغم تخطيطها مركزيا . وتعكس موارد الميزانية وثقلاتها مدى ارتباطها  
بفروع الاقتصاد القومي ومدى تأثيرها وتأثرها بها . إذ أنها تستمد إيراداتها  
أساسا من نتائج نشاط القطاع الاشتراكي وأساسا من المشروعات العامة والجمعيات  
التعاونية وبدرجة أقل من قطاع السكان . كما أنه يتم من خلالها توزيع وإعادة  
توزيع الموارد بين الاستهلاك العام والاستثمار أي بين أشباع حاجات المجتمع  
من الخدمات وفي تحقيق التراكم الضروري لنمو الاقتصاد القومي .

وتختلف درجة إعادة التوزيع من دولة إلى أخرى حسب درجة نموها  
ولكنه يتم أساسا في اتجاهات ثلاث : سواء بين فئات المجتمع وخاصة في بدء  
مرحلة التحول لتأكيد تنمية القطاع العام وتصفية القطاع الخاص وزيادة  
قوة الطبقات الفقيرة على حساب الفئات الغنية ، أو بتوجيهها بين فروع الاقتصاد  
القومي وخاصة بالتركيز على الصناعة وخاصة الصناعات الثقيلة ، كما ترعى  
الدولة أيضا في إعادتها التوزيع تحقيق تنمية المناطق المختلفة والارتفاع  
بمعدلات تنميتها .

وللميزانية دور هام في تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى



التنظيمات المختلفة في تنفيذها وفي درجة استخدامها لمواردها بما يتفق والاستخدام الأمثل بممارسة هذه الرقابة سواء عند تحميلها لإيراداتها أو عند القيام بنفقاتها كما أن لها دور رئيسي في تحقيق التوازن المالي بما يضمن نمو الاقتصاد واستقراره وسنمرض فيما يلي لعناصر الميزانية ودورها .

بينما تستمد الميزانية في الدول الرأسمالية الجزء الأكبر من إيراداتها من الضرائب المفروضة على القطاع الخاص تقل أهمية هذه الموارد في الدول الاشتراكية لضطلع إيرادات القطاع العام والتعاوني بالدور الرئيسي . حتى كونت في بعض الدول مايزيد عن ٩٢ ٪ من الإيرادات ، وكما نرى القطاع الاشتراكي كلما ازدادت أهميته كمورد للميزانية وقلت أهمية الضريبة على القطاع الخاص .

الضريبة : لم تسفر زيادة أهمية القطاع العام عن اختفاء الضرائب بل على العكس فقد أصبحت أداة هامة لتحويل الجزء الأكبر من إيرادات المشروع إلى الدولة - وإن أنكر البعض على هذه الأداة صفة الضريبة - ولعل الأبقاء عليها يرجع إلى العديد من الأسباب منها :

وجود قطاعات اقتصادية متعددة تختلف في درجة تشريكها وفي درجة ارتباطها بميزانية الدولة بالإضافة إلى اتجاه هذه الدول إلى منح المزيد من السلطات للوحدات الاقتصادية هذا مع تعذر الاعتماد كلية في التخطيط على نظام الأسعار وحده .

وقد استخدمت الدولة الضرائب غير المباشرة على القطاع الاستهلاكي الذي

تركز فيه فائض القيمة لتحويلها إلى الميزانية ، كما استعانت أيضا بالضرائب على الأرباح . وهذه الضرائب تقوم بدور رئيسي فهي أداة الدول في تجميع الجزء الأكبر من الموارد ، وأداة للرقابة وتحسين إنتاجية الوحدات وحسن استخدامها للموارد ، كما أنها أسلوب تستخدمه الدولة للمحافظة على أنواع التوازن لتحقيق الخطأ كما بجانب استخدامها كأداة لتحقيق أهداف المجتمع السياسية وأهدافه الاجتماعية في محاربته للرأسمالية وتوجيه الأفراد تجاه الاندماج في القطاع الاشتراكي ، كذلك فهي أداة لتشجيع النسل والحد من الاستهلاك .

**القروض :** وقد قامت القروض الداخلية بدور مهم في الفترات الأولى للصنيع في بعض الدول الاشتراكية كوسيلة لتمويل الميزانية . ولكن نلاحظ في الوقت الحالي اضمحلال دورها في هذه الدول . ولا تاجأ الدولة إليها إلا نادراً وبكميات محددة وبطريقة شبه إجبارية لا كتاب الأفراد فيها . أما بالنسبة للقروض الخارجية فهي فقد تم داخل المعسكر الاشتراكي بمسار يمليه واجب التضامن بين هذه الدول وتتجه القروض من الدول المتقدمة إلى الدول الاشتراكية الأخرى التي تمر بمرحلة التنمية . وتتميز هذه القروض بسمولتها من حيث شروطها وأعبائها . كذلك قد تستمد القروض الخارجية من الدول الرأسمالية وغالبا ما تتم لأسباب سياسية كما هو الوضع بالنسبة ليوغسلافيا وأرن بدأت في المرحلة الأخيرة نفيجة للتقارب بين المعسكرين انعقاد بعض قروض لأسباب اقتصادية .

**نفقات الميزانية :** وهي تشمل نفقات الدولة الاستثمارية والنفقات على الخدمات العامة . أو كما يعبر عنها الماركسيون بنفقات النشاط الانتاجي والاتفاق غير الانتاجي . وتشمل النفقات الأولى الاستثمارات الرأسمالية الموجهة لخلق

الأصول الثابتة الجديدة وتوسيع الأصول القائمة التي توزع بطريقة مركزية على مختلف فروع الاقتصاد القومي وفقا للخطة . كما تشمل أيضا على الأموال الموجهة لسد المشروعات برأس المال العامل في بدء إنشائها أو أثناء عملها إذا كانت المنشأة تهدف إلى التوسع في نشاطها ، أو لسد عجز أو خسارة حقت بها ويتحدد حجم هذه الأموال وفقا للقواعد المقررة التي ترمى إلى تحقيق التوافق بين حجم هذه الأموال وسد الحاجات الضرورية التي تلبسها المنشأة . إلى جانب ذلك يقوم الجهاز الائتماني بتمويل حاجات المنشآت من قروض موسمية وتخضع نفقات الدولة الاستثمارية والنفقات الموجهة لتمويل رأس المال العامل لبعض المبادئ منها تخصيص الموارد للأغراض المخططة المنصوص عليها ، وتقديمها في شكل منح لا ترد بقدر ما ينجز في الخطة ، وخضوعها للرقابة بشكل يشجع على حسن استخدامها .

أما بالنسبة لنفقات الخدمات العامة فهي تشمل الانفاق على التعليم والصحة وانفاق الضمان الاجتماعي والتأمين ونفقات الدفاع ، ولا شك بأن تزايد الأنواع المختلفة ينعكس مدى ما تبذله الدولة من جهد الارتفاع بالدخل الحقيقي للفرد حتى تضمن الدولة حسن استخدام الموارد وضغط النفقات الإدارية . وتوزع هذه النفقات على المؤسسات المختلفة على أساس مؤشرات التشغيل والتكاليف المعيارية .

**قواعد الميزانية** تعد ميزانية الدولة الاشتراكية انعكاسا للتخطيط الاقتصادي والفكر السياسي وكيفية تنظيم الاقتصاد . إذ أن تقسيم الخطط الخمسية والسبعية إلى خطط سنوية يرتب بالضرورة سنوية الميزانية ؛ كما أن تطبيق مبدأ الديمقراطية المركزية يؤدي إلى وحدة الميزانية ، كما أن اعتماد التخطيط للاقتصادى أدى

إلى ضرورة توازن الميزانية واستبعاد الاصدار النقدي كأداة لتمويل الميزانية بل وتحقيقها لفائض حتى يمكن مواجهة الظروف غير المتوقعة. والتوازن يعد عنصرا أساسيا للنمو المتوازن للاقتصاد كذلك فإن قواعد التنفيذ تهدف إلى ضمان تناسق النشاط العام للخطة والميزانية واحترام القوانين والمبادئ المتعلقة بحسن الإدارة .

وتجدر الإشارة إلى أن التخطيط الاقتصادي والمالي وإن كونا وحدة كاملة إلا أن هذا لا يعني تطابقا كاملا وتلقائيا بين الخطط الاقتصادية والخطط المالية فقد لا تتوافق التدفقات العينية والنقدية لعدم الدقة في التخطيط أو التنفيذ سواء لتغير في سرعة تدفقها أو اتجاهها أو في حجمها ، وهنا يقع على الميزانية عبء تحقيق هذا التوازن بواسطة المتعددة من اتفاق وإيرادات وفائض تحتفظ به .

وهكذا تبين أن النشاط المالي للدولة الاشتراكية يكون جانبا هاما من نشاطها الإقتصادي والتنظيمي ويرتبط ارتباطا متكاملا بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل القومي وإعادة توزيعه وإستخدامه. والمالية وإن اختلطت بالاقتصاد السياسي الاشتراكية واستخدمت مناهجه في التحليل فانها تسعى للكشف عن مظاهر نوعية للقوانين الإقتصادية الاشتراكية في عملية خلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية حتى يمكن الاستناد إليها في حسن استخدام الموارد وحسن إدارة الإقتصاد وضمان استقراره ونموه .

ويمكننا تعريف علم المالية بأنه العلم الذي يدرس نظام العلاقات الاقتصادية النقدية التي تنظمها الدولة وتخططها بهدف توفير الموارد اللازمة للاستثمارات وإشباع المتطلبات الأخرى للمجتمع .





## الفصل الثالث

### المالية العامة في الدول المتخلفة

تعتبر درجة نمو الاقتصاد القومي أحد العوامل المحددة لنطاق عالم المالية العامة وأساليبه المستخدمة لتحقيق أهدافه . إذ تتفاير المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من بلد إلى آخر، كذلك تختلف أساليب حلها نتيجة لتفاوت درجات التقدم الاقتصادي . وتعرفنا على خصائص هذه الدول المتخلفة ومشكلاتها يوضح لنا دور المالية العامة ومدى تأثير هذا الوضع على عناصرها المختلفة وأهدافها.

ومشكلة التخلف ليست ظاهرة حديثة رغم أنها قد احتلت مكانة هامة في مجال الفكر والواقع على المستوى المحلي والدولي منذ الحرب العالمية الثانية . وقد دفع إلى هذا أن بدا واضحا انقسام العالم من حيث مستوى الرفاهية الاقتصادية والتقدم الإجتماعي إلى قسمين أساسيين : دول متخلفة ودول متقدمة . كما أدركت شعوب الدول المتخلفة مدى التفاوت الضخم بين مستويات معيشتها ومستوى معيشة شعوب الدول المتقدمة ومدى اتساع الهوة التي تفصل بينهما والتي تتجه إلى التزايد وقد دفعها ذلك إلى التصميم على اللحاق بركب التقدم والإرتفاع بالدخل الحقيقي للأفراد خاصة وأن نسبة كبرى من هذه الدول قد حصلت على استقلالها السياسي وتطلعت إلى استقلالها الاقتصادي، كما نجحت تجارب دول أخرى في تحقيق درجات ملموسة في زيادة ناتجها القومي في فترة قصيرة .

وتضم مجموعة العالم الثالث دولاً عديدة تتفاوت في درجة تخلفها حسب إمكانياتها الطبيعية والعقائدية ومستويات معيشتها المادية . فيدخل في إطارها دول لم تجاوز مرحلة الاقتصاد المعيشي ومناطق أكثر تقدماً في إنتاجها الزراعي والصناعي .

ولكن رغم ذلك فهناك عدد من الخصائص المشتركة التي يمكن مشاهدتها في هذه الاقتصاديات ، فهي دول تعاني أساساً من مشكلة الفقر ، ومن انخفاض متوسط دخل الفرد فيها ، وتدهور كفايته الانتاجية أو زيادتها ببطء شديد ، هذا مع أنه تتوفر لديها قوى كامنة قادرة على التحسين باستخدام الفنون الانتاجية الحديثة . كذلك فإن هذه الدول تتصف بهيكل إقتصادي بدائي متخصص في انتاج المواد الأولية ، وضعف في القطاع الصناعي مع ما يستتبعه هذا من أثر على سير الاقتصاد من تقلب وتبعية واستمراره في حلقة مفرغة من الفقر ، حيث تتعاقب مساواة بين الإدخار والاستثمار في مستوى يقرب من العدم . فمدخرات هذه الدول ضعيفة ، ومرجع ذلك إلى عوامل عديدة تبدو عند بحث تكوين هذه المدخرات في القطاعات الاقتصادية المختلفة . فالادخار العائلي محدود لانخفاض متوسط دخل الفرد وسوء توزيع الدخل القومي وعدم استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية وانخفاض الوعي الادخاري وضالة التنظيمات التي تمكن من جذب المدخرات الصغيرة. كذلك فإن الادخار الحكومي ضئيل ، فالضرائب غير كافية كما أن الاتفاق على الخدمات يستوعب الجزء الأكبر من الإيرادات ويترك هامشاً محدوداً لتمويل الاستثمارات ، كما أن ضالة المدخرات الفردية تقلل من أهمية الاقتراض الحقيقي الداخلي . أما قطاع الأعمال ويمكن التمييز داخله بين قطاع رأسمالي أجنبي يصدر الجز الأكبر من مدخراته إلى الخارج وقطاع وطني أهميته النسبة قليلة ومدخراته ضئيلة .

أما الاستثمارات فهي منخفضة محدودة الحجم نتيجة لضعف الحافز على القيام بها لضآلة الطلب وضيق الأسواق وقلة المنظمين الذين يخاطرون بمشروعاتهم وارتفاع تكاليف الإنتاج وافتقارها إلى المشروعات الأساسية والوفورات الخارجية. ونتيجة لذلك يظل الدخل منخفضاً والاقتصاد متخصصاً في إنتاج المواد الأولية وتابعة للاقتصاديات المسيطرة .

وقد دفعت هذه الأوضاع بعض الدول المتخلفة إلى العمل للتخلص من العقبات التي تحيط بتنميتها وتعرق سيرها بوضع السياسات لتذليل هذه الصعاب. ولا شك أن التنمية ليست بالمهمة اليسيرة فهي تعديل للميكمل الاقتصادي وتطهير للمناخ الاجتماعي والسياسي بهدف زيادة الدخل الحقيقي للفرد وارتفاع الإنتاج والانتاجية خلال فترة طويلة ولا تتم التنمية إلا باقتناع الأفراد بتحمل أعبائها وسعيهم لتحقيق أهدافها . كما أنها تسلم توفير الخدمات الأساسية وتنمية الزراعة وتنويع الأنشطة الاقتصادية المختلفة التي تماسك فيما بينها حتى تدفع الاقتصاد إلى النمو السريع .

وقد أظهرت التجربة تعذر ترك عملية التنمية في الوقت الحالي للقطاع الخاص وضرورة تدخل الدولة . وقيامها بدور رئيسي مستخدمة في ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة سواء كان ذلك بسيطرتها على الاقتصاد القومي أو بخلفها لقطاع عام — يختلف مداه تبعاً للأيدولوجية المعتقدة — يتعايش مع قطاع خاص تعمل على توجيهه سياساتها الاقتصادية والمالية . كذلك فإن الدولة يتمين قيامها بدورها في تكوين رأس المال الذي يعد قصوره قيد على التنمية وعقبة تحول دون إطلاق الاقتصاد إلى مرحلة النهو الذاتي . ويؤدي بنا هذا العرض إلى التساؤل عن



الدور الذى يمكن أن تقوم به المالية العامة في هذه الدول ؟

سادت في هذه الدول حتى وقت قريب نفس الأفكار السائدة في الدول المتقدمة نتيجة لسيطرة الدول المتقدمة وانتقلت هذه الدول المتخلفة آراء الفكر التقايدى بالحد من دور الدولة وبالحرص على حياد المالية العامة . وقد ترتب على التطور الذى انتاب هذا العلم نتيجة لتدخل الدولة وظهور فكر تدخل على أن طالب بعض الكتاب بانسحاب هذا الفكر على الدول المتخلفة ، ولم يرع في البدء اختلاف ظروف الدول المتخلفة وأوضاعها فقد صدرت نظرية كينز لمعالجة حالة خاصة متطلبة شروط محدودة وتختلف في جوهرها عن الوضع في هذه الدول . كما أن أهداف الدولة في المجتمع المتقدم ترمى أساساً إلى التأثير في مستوى النشاط الاقتصادى بقصد تحقيق العمالة الكاملة وضمان نمو اقتصادها واستقراره . وهذه الأهداف وإن تشابهت في مضمونها مع أهداف الدول المتخلفة من تحقيق للتنمية والعمالة والعدالة إلا أن اختلاف الأطار يؤدي إلى اختلاف السياسات ونوعية الأولويات المقررة . فوضع سياسة واقعية لا بد أن يراعى الأطار الذى تعمل فيه ومدى مرونة الجهاز الانتاجى والأهداف التى تبغى تحقيقها . فشكلة الدول المتخلفة ليست في نقص الطلب الفعلى بل في انخفاض الطاقة الانتاجية ، وليست في ترك تخصيص الموارد في يد القطاع الخاص بل في تقرير رقابة أكبر على الموارد وفرض توزيع للدخل يعطى وزناً أكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ، وبما يلقى على الدولة مسؤولية أكبر في التنمية وفى خاق الجهاز الانتاجى وبالتالي يعطى للمالية العامة دوراً مخالفاً ومغايراً وينعكس ذلك بدوره على عناصر هذا العلم .

**فالنفقة العامة :** : تبدأ أهميتها في التزايد وترتفع نسبتها إلى الناتج القومى ويتغير هيكلها مع التنمية ويرجع هذا الارتفاع إلى نمو الضمير الاجتماعى وقيام الدولة

بالتوسع في الخدمات الأساسية كالعليم والصحة وغيرها لتحقيق أهداف اجتماعية هذا بالإضافة إلى أن الاهتمام بها له آثاره الاقتصادية كاستثمار بشرى يزيد من الطاقة الإنتاجية ويحسن من درجة المعرفة ويرفع من المهارة ، بجانب ذلك تتزايد النفقات كنتيجة لحصول هذه الدول على استمقلاها. ولكن بلا شك تعد زيادة الاستثمارات أهم هذه الأسباب جميعا خاصة باضطلاع الدولة بدور رئيسى فى خلق المستلزمات الرئيسية الإنتاج وتكوين رأس المال الاجتماعى والقيام بالمشروعات الكبيرة فى القطاعات المختلفة التى يمتنع الأفراد عن القيام بها إما للمخاطر التى تخف بها أو لضخامة ما تتطلبه من رأس المال ونفقات للتشغيل .

ولكن توسع الدولة فى الانفاق محكوم بحجم الموارد المحلية ومايتاح لها من نقد أجنبى ومدى كفاءة الإدارة فى القيام بهذه الأنشطة المختلفة. ويتطلب تحقيق أقصى نفع بأقل تكلفة وضع خطة مالية تحدد فيها الأولويات وتضمن توزيع افضل للوارد وتنسق بين زيادة الانفاق العام فى الفترة الطويلة والامكانيات التى تخلفها التنمية فى المستقبل .

**الموارد :** تستلزم التنمية تعبئة الموارد ومساهمة الموارد الداخلية بالعبء الأكبر .

**الضريبة :** وتعتبر الضرائب أهم مصادر التمويل بالإضافة إلى آثارها الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة وخاصة فى الدول التى يقل فيها حجم القطاع العام. ويلاحظ فى هذه الدول تعدد أشكال أنظمتها الضريبية وفق هيكلها الاقتصادى ودرجة نموها وظروفها الاجتماعية والسياسية والإدارية . ولكنها مع ذلك تشترك جميعها فى بعض خصائص لعل أهمها: ضعف الاستقطاع الضريبى

بالنسبة للدخل القومي وسيادة الضرائب غير المباشرة . فبينما ترتفع نسبة الضرائب إلى ما يزيد عن ٣٠٪ من الدخل القومي في الدول المتقدمة تقل هذه النسبة عن ١٥٪ في الدول المتخلفة . ولعل ذلك يرجع إلى انخفاض متوسط دخل الفرد الحقيقي وأهمية النشاط الأولي في تكوين الاقتصاد القومي وسوء توزيع الدخل ، وانخفاض الكفاءة الإدارية للأجهزة القائمة على ربط الضرائب وتحصيلها ، ووجود العديد من الثغرات في صياغة القانون وتطبيقه ، هذا بجانب تمتع بعض أصحاب الدخل المرتفعة بنفوذ سياسي كبير استغل في الحد من الضرائب المباشرة وتخفيف عبئها ، وفرض الضرائب غير المباشرة التي تتحملها الطبقات الفقيرة لتوفير الأموال اللازمة .

ولا شك أن التنمية تتطلب تعديلا للأنظمة الضريبية بما يتفق وحاجة البلاد بدلا من إقتناء أتر الأنظمة الأجنبية المطبقة في دول تختلف في ظروفها الاقتصادية عن هذه الدول بحيث تحقق هذه الأنظمة ارتفاعا في نسبة الاستقطاع الضريبي من الدخل وزيادة في حصيلة الضرائب مع نمو الإنتاج القومي بما يتوافق فيها من مرونة . فزيادة الحصيلة ولو بنسبة ضئيلة قد ترتب مضاعفة للاستثمارات العامة . كذلك على الدولة أن تتخير الضرائب التي تتفق ودور الضريبة في التنمية باعتبارها : أداة لضغط الاستهلاك وتشجيع الادخار وتنمية الموارد وتوفير العملات الأجنبية وأسلوب توجيه للإنتاج في المجالات المرغوب فيها ، كما يمكن استخدامها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحد من التقلبات الناتجة من الداخل والخارج ، بالإضافة إلى مساهمتها في تحقيق العدالة الاجتماعية بالتخفيف من جدة الفوارق بين الدخل . ولا يغرب عن البال أن تخير هذه الضرائب يتعين أن يراعى ردود فعل المواطنين ودرجة الوعي الضريبي

والكفاءة في الأجهزة المالية والتوفيق بين أهداف الضرائب و التخفيف فيما قد تولد بينها من تعارض .

**القروض :** ويمكننا التمييز بين القروض الداخلية والخارجية ، وفي داخل كل قسم منها بين القروض قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل . والاولى هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين في إقليمها بنض النظر عن جنسيتهم - وقد تستمد مصادر أموال هذه القروض من مدخرات متحققة أو من خلق قوة شرائية بالاقتراض المصرفي ، ولكل آثاره المختلفة حسب المصدر وكيفية الاستخدام وطبيعة ومصدر الأموال اللازمة لإستهلاكها . ولا شك أن إنخفاض المقدرة والرغبة في الادخار تحد من أهمية الادخار الحقيقي وإن كانت الدولة لانعدام الوسيلة لزيادة الادخار وتشجيع الأفراد على الاكتتاب بالاغراء أو بطريق تحكيمي لتعبئة الأموال لصالحها .

ويعتبر الاقتراض المصرفي أكثر اغراء لهذه الدول خاصة وأن حجم المدخرات ضئيل ، كما أنه يوفر عليها عناء البحث عن الضريبة المناسبة ، كما يمكنها من ضغط الإستهلاك وتوجيه الموارد إلى الأنشطة الإنتاجية . وجوهر الفكرة أنه حينما تمول الدولة استثماراتها بتوسع نقدي تنجم زيادة في الأسعار بمعدل أسرع من معدل زيادة دخول بعض الفئات التي ينخفض استهلاكها الحقيقي فيحرر بذلك جزء من السلع الحاضرة لأصحاب الدخول - المتولدة من الحقن النقدي - الذين يعملون في الاستثمارات الجديدة . وقد آثار الالتجاء إلى هذه الوسيلة كأداة لتمويل التنمية الكثير من الخلاف خاصة وأن اقتصاديات هذه الدول قد يصعب السيطرة عليها لانخفاض مرونة الجهاز الإنتاجي مما يولد



اخطارا تضحية تؤدي إلى سوء توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المتغيرة على حساب أصحاب الدخل الثابتة ، وإلى التأثير في أرباحية المشروعات مع ما يصحبه من سوء توجيه للوارد ، بالإضافة إلى آثاره الأخرى كالحسد من الصادرات وزيادة الواردات وزيادة نفقات الدولة . ولكن أنصار هذه الوسيلة يرون أنه يتعذر على الدول المتخلفة استبعاد هذه الوسيلة وإنما يتطلب الأمر عند الالتجاء إليها أن تراعى كل دولة مشاكالها الخاصة وطروفيها الاقتصادية . فتحدد القوة الشرائية المصدرة ، وتحدد نوع الاستثمار ، كما أنه يجب استخدام هذه الطريقة على فترات متتالية حتى تتجنب بذلك ارتفاع الأسعار وآثار التضخم الضارة . ولا شك أن لإحكام الرقابة على الأسعار وزيادة عرض السلع والحد من رفع دخول العاملين وإنقاص القوة الشرائية برفع أسعار الضرائب يمكن الدولة من إعادة التوازن الاقتصادي في مستوى أكبر ارتفاعا ويحدد من آثار التضخم .

أما بالنسبة للقروض الخارجية فهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعي أو معنوي مقيم في الخارج . وقد ازداد في السنوات الأخيرة التجاء الدول المتخلفة إليها ، وذلك لحاجتها لرأس المال وعدم كفاية مدخراتها الوطنية ولتوفير العملات الأجنبية وتحسين ميزان مدفوعاتها ودعم عملتها وحمايتها من التدهور والاستعانة بالخبرات الأجنبية التي تنقصها خاصة وقد انخفضت في الفترة الأخيرة أهمية انتقال رأس المال الخاص واتخذ هذا الانتقال شكل القروض العامة .

ويلاحظ أن سلطة الدولة في الاقتراض الخارجي أقل منها في حالات الاقتراض الداخلي كما أن أعبائها وآثارها مختلفة . فبينما لا يظهر العبء في

الدين الداخلى إلا إذا ترتب على الدين تحويل لقوة شرائية من استخدام منتج إلى استخدام أقل إنتاجية . نجد أن الدين الخارجى يولد عبئاً حقيقياً ينتج من ضرورة قيام البلد المقرض باقتطاع جزء من ثروة الاقليم وتصديره للخارج للوفاء بما عليها من التزامات ولا يتم ذلك إلا بوجود فائض فى الإنتاج من السلع والخدمات المطلوبة حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة للسداد . هذا بالإضافة إلى ما ترتبه من آثار سياسية واقتصادية تربط بين البلد المقرض والمقرض قد تؤدي إلى فقدان الأخيرة لاستقلاله السياسى والاقتصادى .

وليس معنى ذلك أنه يجب تجنب القروض الأجنبية ولكن يعنى الحيطه والحذر فى استخدامها والمقارنة بين ناتج استخدامها فى النواحي الاستثمارية وبين المبالغ التى تحول للخارج لخدمة الدين والوفاء به . فإذا زاد الأول عن الثانى كان نفع الدين محققاً . كما أنه يتعين على الدولة عدم التوسع فى الاقتراض الخارجى إلا فى حدود طاقتها . ويتمين عليها دراسة المشاسا كل المختلفة خاصة تلك التى تتعلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات . فقدرة الدولة على السداد محكومة بكيفية استخدام القرض وبطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها ، كذلك بضخامة العبء الذى يتوقف على حجم الدين وأسعار فائدة وآجاله ، كما يتطلب الأمر الأخذ فى الاعتبار لمقدار التزامات الدولة تجاه الخارج ومقدار حجم احتياطياتها من الذهب والعملات الأجنبية . ونجدد ملاحظة أن خدمة الدين وسداده يتطلب توجيه القروض لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل وإنتاج السلع التى يزيد الاقبال عليها فى الخارج أو تلك السلع التى تشبع السوق المحلى فتوفر العملات الأجنبية .

## ايرادات القطاع العام :

ترتبط تطور إيرادات ملكية الدولة كمورد لتغطية نفقاتها بتطور تاريخ الضريبة . فقد كانت هذه الإيرادات المصدر الرئيسى للحكومة خلال العصور الوسطى بينما كانت الضريبة مصدراً استثنائياً . وقد استمدت الإيرادات أساساً من تملك الدولة للأراضي والغابات باعتبارها المصدر الرئيسى للثروة حينئذ . ومع التطور الاقتصادى بدأت أهمية الضريبة فى التزايد حتى صارت فى ظل الفكر الرأسمالى أهم وسائل الدولة جميعاً فى تغطية نفقاتها . ولكن تدخل الدولة المتزايد فى النواحي الاقتصادية ساهم فى إعطاء إيرادات الدولة المستمدة من مباشرتها للأنشطة الاقتصادية أهمية خاصة بجانب الضريبة كمورد للميزانية . وقد كونت الصناعة والتجارة نسبة هامة من إيرادات هذا المصدر خلافاً لما كان سائداً من قبل .

ويظهر بحث هيكل هذا النشاط تكوينه من منظمات عديدة يمكن أن نميز فيها بين :

أ - **الاحتكارات الضريبية :** كاحتكار الدولة لإنتاج الكبريت والسجائر حيث تهدف الدولة من وراء مباشرتها لهذا النشاط إلى تحقيقها لإيراد مالى يستمد من بيعها لإنتاجها بسعر يفوق سعر التكلفة محتوياً على ضريبة مقنعة .

ب - **الخدمات العامة الصناعية :** وهى خدمات تدار على أساس تجارى تقوم بها الدولة بقصد تحقيق منفعة عامة نظير مقابل يدفعه الأفراد ، وإن كان هناك ليس ما يمنع من تحقيقها للأرباح . ويشير تحديد سعر إنتاجها بقرعة دقيقة بين السعر والرسم .

**ج - المنشآت العامة :** وتمثل في وحدات إنتاجية تملكها الدولة وتديرها تبعاً للأساليب التجارية وتضطلع بجانب كبير في تمويل استثماراتها الذاتية ومد الدولة بجانب هام من الإيرادات .

وقد دفعت العديد من العوامل إلى زيادة أهمية تملك الدولة لهذا النوع . فهناك عوامل تاريخية وعرضية كمصادرة أموال رعايا دولة معادية أو تأمين منشآت حماية للمساهمين أو لرعاية العاملين بها ، كذلك هناك أسباب تنبثق عن ضرورة تدعيم النظام الرأسمالي في الدول التي تعتق هذا المذهب وترى إلى ضمان حسن سير الاقتصاد ومثال ذلك : الحد من الاحتكارات أو السيطرة على بعض الصناعات ذات المركز الاستراتيجي ، أما في الدول الاشتراكية فالفكر السائد أثره في زيادة أهمية هذا القطاع حتى تسيطر الدولة على ملكية وسائل الإنتاج وتحدد من الملكية الخاصة . ولا شك أننا يمكن أن نضيف إلى هذه الأسباب سبباً هاماً آخر وهو ضرورة قيام الدولة بدور رئيسي في التنمية وخاصة في الدول المتخلفة أياً كان الفكر الذي تعتقه . إذ يتعذر الآن لهذه الدول أن توكل أمر تنميتها القطاع الخاص لإختلاف أوضاعها عن وضع الدول المتقدمة منذ أكثر من قرنين . ففي الآن دول متخلفة تابعة لاقتصاد مسيطر ، تعاني من مشكلة سكانية ومن انخفاض في حجم مدخراتها ، ومن تطلب التنمية دفعة قوية من الاستثمارات يصعب على القطاع الخاص توفيرها ، مما دفع إلى تدخل الدولة في العديد من المناطق سواء كان تدخلها شاملاً أو جزئياً .

ونتيجة لذلك فقد أصبح فائض القطاع العام مورد له أهمية بين موارد الميزانية . ويتوقف حجم هذا الفائض على عناصر عديدة أهمها حجم هذا القطاع والسياسات المتبعة كالسياسة السعرية والسياسة الضريبية وسياسة الأجور ، ويتحدد



الفائض الذى يحققه المشروع بالفارق بين التكلفة وسعر البيع . فيزداد هذا الفائض بخفض الأول مع بقاء الثانى ثابتا أو برفع الثانى مع بقاء الأول ثابتا أو بالتأثير على العاملين معا بخفض التكلفة ورفع السعر . وفى واقع الأمر يتعذر ترك تحديد تسعير منتجات المشروعات العامة للسوق بل لا بد من تدخل الدولة فى هذا التسعير لتحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية كتحقيق معدلات معينة من تراكم رأس المال والحد من الاستهلاك ورفع الكفاية الانتاجية آخذه فى الاعتبار تكاليف الانتاج وأوضاع السوق الحاضرة والمستقبلية ، ويعد رفع الكفاية الانتاجية لهذه المنشآت أحد المشاكل الرئيسية التى تواجهها هذه الدول مما يستلزم تحسين الإدارة وتنظيم القطاع العام حتى تحصل الدولة على أكبر ناتج بأقل قدر من الموارد المستخدمة . ولا شك أن خلق نوع من المنافسة بين الوحدات يعتبر أحد العناصر الهامة المحددة لرفع هذه الكفاية حتى تحفز المشروع نحو تخفيض تكلفه لإنتاجه وتحسين نوع منتجاته .

**أما الميزانية :** : فى الدول المختلفة كتقدير انفاقات الدولة وإيراداتها فقد زاد حجمها نتيجة لقيام الدولة بدور رئيسى فى التنمية ، وأصبح من الضرورى مع اتساع نطاقها التنسيق بينها وبين خطط التنمية والاهتمام بتبويبها بطريقة مبسطة واضحة تمكن المخطط من تقييم النشاط ومراقبة ومتابعته وتحقيق الكفاءة فى التنفيذ وحسن استخدام الموارد وتحليل آثار النشاط الحكومى على الاقتصاد القومى واعطاء الرأى العام صورة واضحة عن هذا النشاط . ولا شك وأن وضع الميزانية فى هذه الدول كأداة لإدارة الاقتصاد القومى ونوجيهه والتأثير فى كمياته ومكوناته وخاصة فى تكوين المدخرات اللازمة للقيام بالاستثمارات العامة والخدمات الرئيسية وتحقيق الاستقرار . ويتطلب وفرة فى

البيانات عن الدخل وحجمه وتوزيعه وعناصر المختلفة حتى تتخيز الدولة المشروعات التي تنفق ومقدرتها وأهدافها ، وتستخدم الفن الاتاجى الملائم وتحقق التماسك بين المشروعات فى خطة متكاملة . وتعد الحسابات القومية أداة لا غنى عنها فى مختلف الدول التى تحرص على حسن استخدام مسواردها رأسمالية كانت أم اشتراكية متقدمة كانت أم مختلفة . هذه الحسابات القومية — التى تعد حسابات الحكومة سواء فى نشاطها الاقتصادى أو فى تقديمها للخدمات أحد مكوناتها — عرض لمجموع البيانات الرقمية للنشاط الاقتصادى للمجتمع فى إطار محاسبى دقيق يبين الظواهر الأساسية للإنتاج والتوزيع وتراكم الأموال ويسجل مختلف عمليات القطاعات التى يتكون منها الاقتصادى القومى ، ويظهر نتائجها فى شكل يسمح بالمقارنات والدراسات التحليلية ، كمتبع تقديرات نمط الإتفاق ومعرفة ما طرأ على هيكل وبنيان الاقتصاد من تغير نتيجة التنمية ، كما تمكننا من تتبع كافة آثار العمليات التى تقوم بها الوحدات فى النظام بأكمله ، وتظهر للدولة العديد من البيانات التى تمكنها من الإلمام بعناصر المشكلة الاقتصادية وبالامكانات المختلفة حتى تتحيز السياسة الملائمة لبلوغ أهدافها . والحسابات القومية وأن كانت تصوير للظواهر والنشاط فى فترة ماضية إلا أنها تتخذ صورة الميزانية القومية عند النظر إلى المستقبل . فتكون هذه الميزانية القومية تذبؤ بالإنتاج الكلى وبيان لمختلف النفقات التى تعقدها الوحدات الاقتصادية حكومية كانت أم خاصة إنتاجية أم استهلاكية عاكسة بذلك قدرات المجتمع ورغباته التى يرمى إلى تحقيقها بسياساته المختلفة . والميزانية القومية بهذه التعريف هى خطة الدولة التى يتعين تنفيذها بالتفصيل فى الدول الاشتراكية ، وهى تعبير ومؤشر عن أهداف المجتمع فى الدول الرأسمالية وسعى إلى تحقيقها بأساليب مباشرة وغير مباشرة .

وميزالية الدولة باعتبارها وثيقة تعبر عن نشاط الحكومة عن فترة مقبلة من إدارة تنفيذية للخطة القومية في الدول التي تعتق التخطيط الشامل ، وخطة سنوية لأهداف الدولة وأساليب تحقيقها في المجتمعات الرأسمالية ، وفي الحالتين ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمركز الاقتصادي والسياسي للمجتمع . فهي أداة الدولة في زيادة معدلات النمو والمحافظة على التوازن الاقتصادي والتخفيف من التفاوت الطبقي وارساء أسس العدالة الاجتماعية .

موارد الدولة





الباب الثاني

الضرائب



مثلت الضرائب خلال مراحل طويلة محور الدراسات المالية وذلك باعتبارها أهم مصدر لايرادات الدولة ، ولأنها التعبير المالى عن علاقة الدولة بالفرد . هذا بجانب أهمية دور الضريبة فى تحقيق السياسة المالية للدولة . فارتبط تطورها بتطور دور الدولة وتغير بتغير أهدافها . كما خضعت — كغيرها من عناصر المالية العامة — لتأثير التيارات المختلفة من سياسية واقتصادية وإجتماعية وإدارية ونفسية حددت وشكلت النظم الضريبية المطبقة فى المجتمعات المختلفة .

وقد تعددت مناهج الباحثين للضريبة ، فمنهم من نظر إليها من وجهة إقتصادية بحتة ، ومنهم من اهتم بدراسة طبيعتها القانونية وما يثيره تطبيقها من مشاكل ، كذلك اتجه آخرون الى النظر إليها كظاهرة مالية لها جوانبها الاقتصادية والفنية والقانونية نبتت فى وسط اجتماعى سياسى اقتصادى تؤثر فيه وتتأثر به . وتلك نظرة أجدر بالقبول تمكن من الامام بالجوانب العلمية والتطبيقية . فللضريبة علم ولها فن . وبينما يقدم العلم النظرية والمبادئ يقدم الفن أساليب التطبيق .

وعلم الضريبة — كفرع من علم المالية — هو كل من المعرفة والبحوث ، لها درجة من الوحدة والعمومية تؤدي بالمشتغلين به الى إتفاق فى النتائج التى — ليست وإيدة تحكم ، أو مصلحة خاصة — وأكن نابعة من ارتباط الظواهر بعلاقات موضوعية اكتشفت بطريقة تدريجية وتؤكدت بأساليب تحقق محددة .

فهدف العلم هو اكتشاف هذه العلاقات ووضع القواعد العامة التى تشرح الظواهر وتحيط بها . وبينما يعبر عن العلاقات الثابتة فى شكل قوانين فى العلوم



الطبيعية ، نجد أنه يجب ألا يربط دائماً بين لفظ العلم والقانون بهذا المعنى في العلوم الاجتماعية والتي يعتبر العلم الضريبي هو جزء منها . — وإن نجح بعضها كالاقتصاد والمالية — في تشكيل بعض القوانين في عدد من ميادينها . — إذ يجب أن يؤخذ العلم الاجتماعي بمفهوم أوسع ، بمعنى أنه يرمى الى تبيان القواعد ، واكتشاف العلاقات المتفاوتة في قوتها بين الظواهر المختلفة واتجاهات هذه العلاقات وأسلوبه في ذلك للوصول إلى هذا الهدف هو وضع المفاهيم والتعريفات وتقسيم الوقائع وبيان طرق تنظيمها وسيرها ، وإظهار التشابه والتفاوت والاختلاف ، وعلاقات التبعية والارتباط بقصد كشف القواعد والقوانين الدائمة أو الخاصة بالتطور .

وبهذا المعنى فإن علم الضرائب يحتوي أولاً على نظرية الضريبة . وبهذا فإنه يعرف الضريبة ويبين عناصرها ويوضح تقسيمات الضرائب وخصائص كل منها ويعرض لمفهوم النظام الضريبي . ولكنه لا يقتصر على هذا الجانب فحسب . وإذا كان من المنطقي عزل الظاهرة الضريبية لتحليلها ، فإن دورها لا يبرز بوضوح ولا يكتفى فهمها إلى بوضعها في الإطار الذي تعمل فيه بين الظواهر الأخرى وخاصة الظواهر الاقتصادية . فالنظرية الاقتصادية للضريبة لا يمكن أن تنشأ إلا مستندة إلى الفروض والقوانين الاقتصادية وتحليل الروابط بين الاقتصاد ومالية الدولة ولكن مع ملاحظة أن دخول الظواهر المالية في إجمالي الظواهر الاقتصادية بوجه عام لا يؤدي إلى إغفال إحتفاظها في نفس الوقت بخصائصها وضرورة بحث جوانبها الأخرى الاجتماعية والنفسية كذلك فواجبها القانونية التي تنظمها القواعد العلمية للتشريع الضريبي الذي تأكدت ذاتيته .

ولاشك أن تحليل الضريبة وبيان آثارها الاقتصادية والاجتماعية ، ومدى ارتباطها بالظواهر الأخرى المحيطة بها ، يوضح كيفية استخدامها وتوجيهها نحو تحقيق أهداف المجتمع من اقتصادية وسياسية واجتماعية وهو ما تختص بدراسته السياسة الضريبية باعتبارها جزء من علم الضرائب . فاختيار الصورة الفنية للضريبة وصياغة تفصيلاتها التشريعية يتحدد على ضوء الهدف من فرضها وملاءمة أسلوب تحقيقه لأيدلوجية المجتمع وأوضاعه . وتجدر الإشارة الى ان السياسة الضريبية لا تقتصر على تحليل وتقييم ما تم في الماضي ، والحكم على ما هو قائم في الحاضر ، بل انها تعمل أيضا على اقتراح ما يجب أن يكون والمطالبة بتعديل التشريع وتبرير الاصلاحات الضريبية وفقا لتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع وما يطرأ من تعديلات على أهدافه . وتعتبر هذه السياسة مثلى أو رشيدة إذا ما استخدمت أمثل مجموعة من الأساليب الضريبية وأكثرها ملائمة لتحقيق أهداف محددة عند أفضل مستوى ممكن . ويتطلب ذلك الملم الباحث بالمعطيات العديدة من اقتصادية واجتماعية وإدارية ونفسية ، محددات لكل دورها ووزنها وقيمتها وذلك لإقترح الأساليب الضريبية لتحقيق الأهداف التي حددتها السياسة المالية في ضوء السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة حتى يتم اتخاذ قرار السياسة الضريبية في إطار دراسة علمية ولا يتم الاختيار على أساس تقدير شخصي بحث (١) .

وبينما يبحث علم الضرائب في القسومات الأساسية والأصول التي تخضع لها كافة الضرائب ، يتولى الفن الضريبي جانب التطبيق ، فيعرض للضرائب بطريقته وضعية وصفية من زوايا متعددة . فيحدد مثلا أساليب تحديد الوعاء وطرق الربط واجراءات التحصيل ، باحسا

---

Duverger : Op. cit. P. 21

: Methodes des Sciences Sociales P.U.F. 1961 P. 50, 81

Laure : Op. cit. P. 17

Mehl : Op. cit. P. 1 — 29.

للمشاكل العملية المتولدة من تطبيق وتنفيذ الضرائب في واقع معين وفي ظل تشريع محدد ، متطلبا بذلك معرفة قانونية واقتصادية وإدارية ومحاسبية . فالعلم والعلم يتفقان معا في صفتها الموضوعية والبعده عن الاحكام الشخصية ، ولكنها تختلفان في طريقة تعرضهما للظواهر . فالعلم يعرض للظاهرة للكشف عن أسبابها والعلاقة بينها وبين غيرها من الظواهر للتوصل الى القوانين والقواعد التي تحكمها ولاستنتاج مبادئ محددة تصنف بعمرية سريانها ، بينما يرتبط الفن بالتطبيق وبمشكلة محددة - ضريبة معينة أو نظام ضريبي محدد - يبحثها من جوانبها العملية التطبيقية بطريقة تفصيلية بهدف الوصول إلى حلول صالحة للتطبيق عملا بالشكل الذي يتلاءم - أو على الأقل لا يتعارض - مع المبادئ والقواعد العلمية .

وتوضيحا لذلك فإن العلم الضريبي مثلا يدرس المبادئ التي تبرر اختيار العنصر الإقتصادي للاخضاع الضريبي ، فيستعرض هذه العناصر ويقسمها ويبين مزايا وعيوب كل منها تاركا حرية قرار الاختيار بينها للسلطة السياسية في الدولة . أما الفن الضريبي فإنه يبين الأساليب المختلفة للوصول إلى المادة الخاضعة للضريبة وتقديرها ويقرر أفضلها وأكثرها كفاية في تحقيق هدف المشرع ، فهو يملئ عليه الوسائل العملية لتحقيق أهدافه .

ومن الواضح أن دراسة الضرائب لا تتوافر إلا من الوجهتين العلمية والفنية مع أسبقية الأولى على الثانية . فلا بد من دراسة النظرية وبحث الأصول والأسانيد العلمية قبل الاتجاه للتطبيقية . فالنظرية لا تتفصل عن الواقع بل هي تجريد يمكن من الإلمام به وتفسيره وكيفية التأثير عليه وكما كانت النظرية أقرب إلى الواقع وأصدق في تفسيره كلما زاد تفهما ، فهي الخلفية التي لا يمكن التخلي عن التسلح بها ، لتفهم واضح ودراسة تفصيلية عملية متكاملة .

كذلك فإن دراسة الفن الضريبي ضرورية لتعميق علم الضريبة

حيث أن العلم ينشأ ويتكون من الواقع والاستناد إليه . فيبحث المبادئ العامة وحطها دون دراسة الأسلوب العملي لتطبيقها وإخراجها الى حيز التنفيذ يعزلها عن الواقع ويجردها من صفتها العلمية لعلم شمولها . كما أن سرد مشاكل التطبيق دون تأصيلها وبيان المبادئ والقواعد وأفضل الأوضاع لتطبيق فعال هي دراسة سطحية عزلاء . فعلم الضريبة وقها متكاملان مترابطان يدعم كل منهما الآخر والجمع بينهما هو السيل للدراسة ضريبية متعمقه .

وسنعرض لهذه الدراسة بالطريقة التالية :-

الفصل الاول : مفهوم الضريبة .

الفصل الثاني : التنظيم الفني للضريبة

الفصل الثالث : الآثار الاقتصادية للضرائب .





# الفصل الاول

## مفهوم الضريبة وتطورة

أصبحت الضريبة خلال مراحل التاريخ المختلفة تطورات عديدة سواء بالنسبة لطبيعتها وبالأسس التي تستند إليها أو بأهدافها . فمن مساعدة إختيارية للحاكم إلى فريضة يملئها واجب التضامن الإجتماعى ، ومن مقابل للخدمات التي تقوم بها الدولة إلى استنادها أو إرتباطها بمساهمة الممول فى الأعباء العامة حسب مقدراته التكاليفية وفق ما يتطلبه مفهوم العدالة السائد. ومن أساليب لحجابه نفقات الدولة إلى إستخدامها كأداة بجانب - دورها المالى - لتحقيق أهداف أخرى سياسية وإجتماعية . وقد إستتبع هذا التغير والتطور صعوبة الاتفاق على تعريف موحد للضريبة . إذ تعددت التعاريف وفقا لمناهج الباحثين وإختلاف وجهات نظرهم المالية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية ، وتسليطهم الضوء على جانب من جوانب الضريبة ؛ فهى مصدر لإيرادات الدولة أو أداة سياسية واقتصادية لتحقيق العدالة الإجتماعية .

رمع ذلك فيمكننا تعريف الضريبة بأنها إقتطاع نقدى جبرى نهائى يتحمله الممول ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقا لمقدرته التكاليفية مساهمة فى الأعباء العامة أو لتدخل السلطة لتحقيق أهداف معينة .

ونعتقد أن هذا التعريف يحتوى على ما يميز الضريبة بالنسبة لما قد يختلط بها ، مظهرا بذلك طبيعتها ، كما أنه يشير إلى الأسس التي تستند إليها ويفصح عن أهدافها ومدى ما لحقها من تطور. ويمكننا تحليل هذا التعريف من إيضاح عناصره الأساسية تمهيدا لتناول بعض جوانبها تفصيلا فى فصول تالية .

## المبحث الأول : الضريبة القطاع نقدى

فالضريبة إلزام يفرض فى العصر الحديث أساسا فى صورة نقدية ، خلافا لما كان سائدا فى الأنظمة الإقتصادية البدائية ، حيث كانت تجبى الضريبة عينا سواء بتقديم نصيب من السلع أو بتأدية بعض الخدمات لفترة موقوتة . إلا أن التقدم الإقتصادى وسيادة الإقتصاد النقدى قد أظهرت ما يكثف الجباية الضريبية من صعوبات وعيوب . ففضلا عن أنها باهظة التكاليف لما تتطلبه من جهد لجمع ونقل وتخزين المحاصيل ، وما تتعرض له من تلف ، فهى مخافة للعدالة نتيجة عدم إمكان تطبيقها على أوجه النشاط العديدة ككسب العمل والمهن الحرة وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وصعوبة مراعاة الاختلاف فى تكاليف الإنتاج بين منتج وآخر وعدم أخذها واختلاف الأحوال الشخصية للممولين المختلفين فى الاعتبار . كما أن الإكراه على تأدية الخدمات قد أصبح مناف للنظم الديمقراطية والأفكار السائدة . بجانب أن الدولة تقوم بالانفاق أساسا فى شكل نقدى ، مما يتطلب حصولها على الأموال فى شكل نقدى .

إلا أنه مع ذلك فلا زالت هناك بعض إستثناءات على المبدأ ، ومثالها فرض جانب من الضرائب على القطاع الزراعى فى الإتحاد السوفيتى فى شكل عيى وذلك لتحقيق مساهمة القطاع الزراعى فى التنمية ومراقبة نشاطه . وسلامة تنفيذ الخطة القومية (١) . كذلك للمجالس المحلية فى فرنسا حق فرض الضريبة فى صورة ساعات من العمل لحفظ الطرق المحلية والزراعية وإن كانت هناك قيود على سلطتها فى هذا الشأن كما أن للممول حق الإختيار بين تقديم الضريبة عينا أو نقدا .

---

(١) د. عبد الكريم بركات : مذكرات فى النظم الضريبية — مؤسسة شباب الجامعة ١٩٦٣ صفحة ٣٩ .

د. محمد عبد الله العربى : موارد الدولة .

د. محمد لبيب شقير : المالية العامة صفحة ٧٦ .

Masoin : Theorie Economique des finances publiques, Bruxelles, 1946. P. 80.

## المبحث الثانى : الضريبة فريضة جبرية ونهائية

بدأت الضريبة فى صورة إجبارية فى العهد الرومانى القديم مستندة إلى ارادة الحاكم الذى كان يفرضها دون إعتبار لرضا المكلفين لتغطية الأعباء العامة . واستمرت كذلك فى عهد الإقطاع يفرضها الأمير ويعفى منها من يريد خاصة النبلاء ورجال الدين وبعض من يساعده فى الإدارة ، حتى بدت كفريضة يدفعها من لا يستطيع ان يقدم شيئا اليه غير المال فوق عبثها على عامة الشعب دون غيرهم من الطبقات المميرة .

ومنذ القرن الثالث عشر عجزت إيرادات الدومين عن الوفاء باحتياجات الانفاق المتزايدة فاصبح الملوك يلجأون الى تابعيهم طلبا للمساعدة ، فإتخذت الضريبة شكل المنحة والعطية من الشعب إلى الحاكم ، ولكن استمرار الالتجاء إليها تطلب ضرورة موافقة ممثلى الشعب عليها لتنال صبغتها الشرعية وتبدو طبيعتها الإلزامية وتعود سيرتها الأولى .

ومع تطور النظم السياسية والإقتصادية تعددت أسباب تبريرها حتى تاكدت صفتها كتعبير عن سيادة الدولة ومظهرا لمبدأ التضامن الإجتماعى على اعتبار أن الجماعات السياسية الحديثة تستأدى الصرية تحقيقا لأهداف المجتمع . فالدولة باعتبارها حارسة المجتمع وراعية لمستقبله ، تملك بحكم وجودها ومسئولياتها حق اجبار الأفراد على دفع الضريبة تحقيقا للصالح العام، وبهذا تفرق الضريبة عن القرض الإختيارى حيث تحاول الدولة اغراء الأفراد على اقراضها بوسائل شتى مع تعهدا بدفع الفوائد ورد أصل القرض ، كما تتميز عن المساهمات الإختيارية التى يتبرع بها الأفراد حينما تناشدتهم الدولة العون فى فترات الأزمات والكوارث التى تهدد المجتمع . ولكن صفة الاجبار تقر بها من القرض الجبرى والتأمينات الإجتماعية من حيث الفن المستخدم فى طرق التحصيل وفى آثار الاقتصادية ، وإن ظل القرض الجبرى مفترقا عن الضريبة من حيث التعهد برد الأصل ودفع الفوائد .



والضريبة تفترق عن أساليب التمويل التضخمية التي قد يلتجأ إليها لتمويل النفقات العامة والتي قد يترتب عليها ضغط لدخول الأفراد الحقيقية والتي يصعب توزيع عبئها بطريقة عادلة كما أنها تلتج آثارا مختلفة عن آثار الضريبة. فالضريبة فريضة يلتزم الممول بأدائها بصفة نهائية مساهمة في تحمل الأعباء العامة لتحقيق النفع العام .

ويبدو مفهوم الإجبار في انفراد السلطات العامة بوضع النظام القانوني الضريبة بتحديد وعائها وكيفية ربطها وطرق تحصيلها دون أن يكون ذلك محل إتفاق خاص بينها وبين كل محول على حدة . ولكن ذلك لا يعنى التحكم والقهر بلا ضابط ، فالضريبة لا تفرض ولا تعدل ولا تلغى إلا بقانون . وتنص كافة الدساتير على ضرورة موافقة ممثلى الشعب على ذلك لتحويل دون تحكم فرد أو سلطة واحدة بفرض الضرائب . ولقد كان إقرار هذا المبدأ حجرة الزاوية ومحرك تدعيم النظم الديمقراطية . وليس هناك تعارض بين هذه الموافقة وبين فكرة الجبر في الضريبة ؛ إذ أن الموافقة تتم من البرلمان وليس مع كل محول بطريقة منفردة . وتستتبع فكرة الإلزام استخدام الدولة لطرق التنفيذ الجبرية في استثناء لحقها دون الإخلال بحقوق المحول .

### **المبحث الثالث - الضريبة تفرض بلا مقابل وفقا لقدرة الممول التكليفية :**

تعددت النظريات التي تبين أسس فرض الضريبة وتوضح القواعد التي تحكم تحديد وتوزيع عبئها بين المواطنين. ولكن يمكن ردها الى نوعين رئيسيين ، الأول منها يرجع هذا الحق الى فكرة المنفعة التي تعود على الفرد من جراء قيام الدولة بالخدمات على أساس وجود عقد ضمني بين الدولة ودافعى الضرائب ، والثانى منها يستند هذا الحق الى فكرة التضامن الاجتماعى بهدف اشباع الحاجات

## العامة وتحقيق أهداف المجتمع .

وطبقا لنظريات النوع الأول التي سادت في القرن الثامن عشر تعتبر الضريبة هي المقابل لمسا يحصل عليه الفرد من منفعة وثمان للخدمة التي يتعين أن يؤديها التنظيم السياسي لإزدهار اقتصاد السوق دون عرقلة لقواه أو تدخل في نشاطه أو التأثير في سيره . وقد برر أنصار هذه النظرية الضريبة استنادا الى وجود عقد مالى شبيه بالعقد الاجتماعى بين الفرد والدولة مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع له . وقد اختلف أنصار هذه النظرية في تحديد طبيعة هذا العقد ، أهو عقد بيع خدمات أو عقد تأمين أو عقد شركة ولعل هذا الاختلاف في التبرير يدل على ضعفها وكثرة ما وجه اليها من نقد .

إذ لم يقدم أى دليل تاريخى على حصول تعاقد بين الدولة والفرد لا في النطاق السياسى أو المالى . كذلك فإن هذه النظريات تهدف إلى تطبيق نفس القواعد التي تحكم اقتصاد السوق على الدولة وتجاهل طبيعة النشاط الحكومى . وهي تفترض سهولة قياس وتحديد نصيب كل فرد من الخدمات مع العلم بأنه قد أوكل إلى الدولة في ظل الفكر التقليدى القيام بالخدمات غير القابلة للتجزئة والتي يستحيل معرفة ما يعود من نفع على كل فرد منها ، كذلك قصرت نشاط الدولة في نطاق محدود وأقرضت سر اقتصاد السوق بطريقة مثالية لا تتحقق في الواقع . مما دفع الى تدخل الدولة في ميادين عديدة والتوسع في نشاطها واستخدام الضريبة كأداة لتحقيق أهداف أخرى بجانب هدفها التوئلى . ( ١ )

كذلك تتطلب هذه النظريات تحقيق مساواة بين المنفعة وبين مقدار الضريبة التي يدفعها كل فرد . وفي هذا تعارض لفهوم العدالة الاجتماعية ، واجتهاد بالطبقات الفقيرة التي تستفيد بدرجة أكبر من خدمات الدولة ولا تتوفر لديها القدرة على الدفع . كما أن هذا الفكر يحول دون فرض الضرائب التضاعدية ويقف دونها مما يزيد

---

١ - Ducot Op. cit p.

من التفاوت الطبقي ، هذا بجانب صعوبة استخدام هذه النظرية كتبرير لتحمل بعض الأجيال الأعباء التي تخلفها أجيال أخرى .

والكن رغم ما توجه إلى هذه النظريات من نقد إلا أنه لا يقلل من التقدم الذي حققته بالنسبة لما كان سائداً قبلها وما قدمته من مبادئ يمكن الاستفادة منها ، فهي تصوير نظري استناداً إلى فكرة العقد الضمني للحد من استبداد الحكام وضمان لتوجيه الضريبة إلى ما فيه نفع المكلفين وإلا كانت الجباية باطلة لانعدام سبب العقد . ورغم خطأ هذا التصور من الوجهة العلمية وقلة تماسك الهيكل القانوني للنظرية ، إلا أنه يشير إلى فكرة المقابل ، وضرورة استخدام حصيلة الضريبة بطريقة نافعة ، كذلك يبين هذا التصور أنه يجب أن تفرض الضريبة على كل من ينتفع بالخدمة بغض النظر عن إنتمائه أو طبيعته ، وفي هذا إشارة إلى فكرة عمومية الضريبة وضرورة موافقة ممثلي الأمة عليها . بالإضافة إلى أنه يمكن استخدام فكرة النفع كأساس لتمويل بعض الخدمات خاصة إذا كان هذا النفع قابلاً للقياس وارتضى المجتمع تحقيقاً للعدالة تحمل المنتفعين بقيمة الخدمة أو المساهمة في تكاليف أدائها . ويبدو ذلك في تحقيق المساهمة العامة عن طريق الثمن العام أو دفع الرسوم كمقابل للانتفاع بالخدمة .

وقد بدى مما تقدم تعذر تبرير الضريبة استناداً إلى فكرة وجود مقابل لها مما دفع إلى البحث عن مبدأ آخر وإلى اتجاه الفكر الحديث إلى تأسيس حق الدولة في فرض الضريبة إلى فكرة التضامن الاجتماعي وإلى توزيع عبئها حسب مقدرة الممول التكليفية .

وبذلك تنتفي فكرة المقابل والعقد ونقرب من الواقع ، كما يمكن استناداً إلى النتائج المترتبة على فكرة التضامن الاجتماعي وضع الحلول للمشاكل الضريبية بدلاً من تركها معلقة بلا اجابة كما في النظرية السابقة .

فالدولة تقوم بخدماتها تحقيقاً للنفع العام مما يستلزم تكاتف وتضامن الجميع في المساهمة في الأعباء ، ولا يمكن أن يحتج شخص بعدم المساهمة لأنه لم يحصل

على نفع أو أنه لا يوافق على الخدمات المؤداة ، بل هي فريضة عامة يتحملها كل قادر على الدفع . وكل من يشمله واجب التضامن الإجتماعى سواء كان من الوطنيين الذين يتمتعون بجنسية الدولة ، مقيما بها أو خارجها ، أو أجنبياً يرتبط اقتصاديا بالدولة بحكم إقامته فيها ، أو لوجود أهواله أو مصدر دخله بها . وفى هذا تقرير لمبادئ العمومية والتبعية الاقتصادية والسياسية وتفسير لتحميل الأجيال الحاضرة لأعباء ناشئة عن خدمات استفادت منها أجيال سابقة ، ولا قرار ببعض الإعفاءات لاعتبارات محددة ، وعدم الربط بين الضريبة والمنفعة العائدة على الفرد . فبعض الأفراد يستفيدون دون أن يدفعوا مقابلها وآخرون يدفعون ولا يستفيدون . وتحقيقاً للعدالة يتعين أن يساهم كل فرد وفق قدرته على الدفع .

ويستند فى تقدير هذه المقدرة الى معايير معبرة عنها كدخل الفرد أو ثروته أو انفاقه كما يؤخذ فى الاعتبار ظروف الممول الشخصية وطبيعة الوعاء وحجمه مقرأ بذلك مبدأ التصاعد ، وتحقيق المساواة فى المعاملة الضريبية بين المكلفين الذين تتساوى قدرتهم على الدفع واختلاف هذه المعاملة مع تفاوت هذه المقدرة .

**المبحث الرابع : هدف الضريبة هو : تغطية النفقات العامة وتحقيق أهداف أخرى :**

تهدف الضريبة أساسا الى توفير الأموال اللازمة لتغطية الأعباء العامة ، ولتحقيق هذا الهدف فقد حكمها فى الفكر التقليدى مبدأان رئيسيان هما وفرة الحصيلة والحياد مع عدم اخلاها بمفهوم العدالة . وحتى تحقق الضريبة تجميع أكبر قدر من الأموال لصالح الدولة يتعين مراعاتها لعدد من القواعد :

فهي ضريبة عامة يكلف بدفعها كافة المواطنون على مختلف الأموال الخاضعة للضريبة دون تمييز لطبقة دون غيرها من الطبقات . كذلك يتعين أن تتصف

حصيلتها بالثبات بمعنى ألا تتغير هذه الحصيلة مع تغير مستوى النشاط الإقتصادي وأن تزيد حصيلتها بارتفاع أسعار الضريبة . كما يستلزم الأمر تخفيف وقعها على الممول حتى يقل احساسه بها وذلك بتخفيض أسعارها أو بإخفائها ، مع الحيلولة دون تهريبه منها بطريقة مشروعة أو غير مشروعة أو بالقضاء عبثا على الآخرين ، هذا مع مراعاة الإقتصاد في نفقات جبايتها وتوزيع الأعباء بطريقة عادلة .

أما حياد الضريبة فقد قصد به أن يكون غرضها فقط هو الحصول على الإيرادات لتمويل النفقات التي حدد نطاقها الفكر التقليدي في أضيق الحدود وألا يترتب على فرضها تدخل في ميكانيكية السوق أو تغيير في المراكز النسبية للمولين التي تحققت حسب قوى السوق (١). ولا شك أن هذا المبدأ يرتبط بدور الدولة الحارسة التي تدين بفلسفة عدم التدخل حتى لا تخل بقوى السوق التي تحقق أمثل تخصيص للموارد وأفضل توزيع للدخول . وتعبيرا عن هذه المبادئ فقد نصت بعض الدساتير في أواخر القرن الثامن عشر على أن الهدف من الضريبة هو جمع المال للمساهمة في سير المرافق العامة ، مما أدى الى وضع القيود ودفع على الاحتجاج على استخدام الأموال المحصاة في غير هذا النطاق حتى لا يخل ذلك بقوى السوق ولا يخرج الضريبة عن هدف تحصيلها .

وتجدر الإشارة الى أن فكرة الحياد بهذا المفهوم المطلق لم تتحقق على الإطلاق في أي مرحلة من مراحل النظام الرأسمالي فقد استخدمت الضرائب الحمركية كأداة لحماية الصناعة في الداخل سعيا وراء الثروة في عهد التجاريين ، كما أن فرض الضرائب غير المباشرة كأسلوب لتجميع الأموال استتبع وقوع عبثا على الطبقات الفقيرة وتخفيف وطأتها على الطبقات الغنية تاركة بذلك

---

1 - Buchanan : The Public finances 1960 p. 120.



هذه الطبقات في مركز أفضل عن وضعها قبل فرض الضريبة (١) كما أن الدولة قد اضطرت مع زيادة الآلام التي تعتصر الطبقة الفقيرة والعمال المتعطلين إلى اتفاق جزء من حصيلة الضريبة في شكل إعانات ومساعدات . فللضريبة آثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سراء هدفتم أو لم تهدف الدولة إليها

وموقف الفكر التقليدي بالمناداة بحياذ مالية الدولة وامتناع الدولة عن التدخل في الحياة الاقتصادية أو استخدام أدواتها المالية ، ومن بينها الضريبة في غير ما حددت له يستند إلى معرفة بآثار تدخلها . فالحياد المطلق للضريبة إن أمكن تصويره نظريا بتحقيق مساواة تامة أمام الضريبة وبالتخفيف إلى درجة كبيرة من سعرها إلا أنه يصعب تحقيقه عملا وإن جرت بعض المحاولات في الأنظمة الرأسمالية الحرة للاقترب منه بالحد من حجم الاقتطاع الضريبي . ولكن خلافا للفكر التقليدي الذي سعى إلى تحاشي استخدام الضريبة في غير الهدف المالي يبين الفكر الحديث أهمية الآثار التي تحدثها الضريبة في حياة المجتمع بجوانبها المختلفة وأهمية استخدامها كأحد أدوات الدولة للوصول إلى أهدافها فأضاف بذلك إلى دور الضريبة المالي الذي تزايدت أهميته مع حاجة الدولة إلى المال باتساع نشاطها دورا جديدا كأداة للتدخل لتحقيق أهداف المجتمع .

وقد تخلى الفكر الحديث عن مفهوم الحياد المطلق ليعتنق فكرة الحياد النسبي . إذ للضريبة آثارها على سلوك المستهلك وعلى تخصيص الموارد وعلى اختيار الفن الانتاجي مما يتطلب عند وضعها أخذ هذه الآثار في الاعتبار واستخدامها بالطريقة التي تحقق أهداف المجتمع وتتحاشي وتقلل بقدر الامكان من آثارها غير المرغوب فيها . فالحياد النسبي يستلزم استئناس الضريبة للمساعدة في تحقيق أمثل تخصيص واستخدام للموارد إذا كان الاقتصاد يتجه إليه مع

---

١ - Gaumont : Op. cit. p. 118.

عدم عرقلتها لهذا الاتجاه بأحداثها آثار غير مقصودة وغير مرغوب فيها .

ويتخذ التدخل صوراً عديدة كالتخفيض العام أو الزيادة العامة لعبء الضرائب ، أو بالتمييز في المعاملة الضريبية بين أوجه النشاط المختلفة لتشجيع بعضها والحد من البعض الآخر : بتخفيض سعر الضريبة المطبق على بعض الأنشطة مع إبقاء السعر العام سارياً بالنسبة لباقي الأنشطة ، أو مع رفعه ، أو بإبقاء السعر مطبقاً بالنسبة للجميع مع القيام برد ما حصل من أنشطة من المرغوب تشجيعها إذا لم يكن من الميسور بداءة إعفاء النشاط ، أو بتعديله وعاء الضريبة بتسديد تخفيف عبئها وخفض لاستقطاع الضريبي .

فالضريبة هي أحد أدوات التوجيه المالي في الاقتصاد الذي تسوده المنشأة الحرة والتي لا ترغب الدولة التدخل بطريق مباشر وهي كذلك واحد الأساليب لتحقيق استقرار الاقتصاد وتنميته . وليس معنى ذلك فقدانها لأهميتها في الدول ذات الاقتصاد المخطط . فالضريبة دورها الاقتصادي في هذه الدول سواء في تلك التي سيطرت تماماً على الاقتصاد القومي واخضعته للملكية الجماعية وحدثت من القطاع الخاص . أو في الدول التي سمحت بتعايش القطاعين سواء كان القطاع الخاص قائماً لفترة مرحلية أو بصفة دائمة . ومن الواضح أن أهميتها في التوجيه وفي تحقيق الاستقرار تزداد في النوع الثاني عنه بالنسبة للنوع الأول حيث توزع الموارد فيه بواسطة الخطة الآمرة . ومع ذلك فقد بدأ دورها يتزايد في هذه الأخيرة باتجاهها نحو اللامركزية واعطائها الوحدات الاقتصادية سلطة أكبر .

كذلك للضريبة دورها الاجتماعي فيمكن باستخدام الضرائب التصاعدية على الدخل والثروة والمعاملة التمييزية للسلع الاستهلاكية بإعفاء السلع الضرورية وزيادة الأسعار على السلع الكمالية الحد من الفوارق بين الطبقات وتخفيف حدة التفاوت في الثروات والدخول . كما أنها وسيلة أيضاً لتحقيق أهداف اجتماعية

معينة كمحاربة أنواع الاستهلاك الضارة كالخمر وتشجيع بعض أنواع من الاستهلاك أو للمساهمة في تنفيذ سياسة سكانية محددة .

ومن الجدير الإشارة إلى أن كثيرا ما تحقق الضريبة في وقت واحد بعض الأهداف التي قد تكون متعارضة . فمثلا الضريبة التصاعدية ذات الهدف الاجتماعي تحقق الهدف المالي في نفس الوقت . ولكن قد يحدث بعض التعارض حالات محددة بين الهدف المالي من جانب وبين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية من جانب آخر مما يثير مشكلة أولوية الأهداف . ومثال ذلك فرض ضريبة جمركية حامية مانعة يؤدي إلى انخفاض الواردات وبالتالي انخفاض الحصيلة . كذلك فرض ضريبة بسعر مرتفع على بعض الثروات قد يحد من وجودها ويقال من حصيلة هذه الضريبة مع مرور الوقت .

وقد نادى البعض بأولوية الهدف المالي على غيره من الأهداف استنادا على عدد من الأسانيد التي يمكن تلخيصها في : أهمية دور الضريبة في تجميع الموارد المالية للدولة واستمالة تمويل النفقات العامة بدونها . كما أن تحقيق الأهداف الاجتماعية سيؤدي إلى تغيير طبيعتها من اقتطاع جبري هدفه توزيع الأعباء العامة وفقا للمقدرة التكليفية للأشخاص المختلفين - إلى أداة لمصادرة الثروات والدخول . هذا بجانب أن استخدامهما لتحقيق أهداف المجتمع الأخرى من اجتماعية واقتصادية سيزيد من تعقيد إدارة الضريبة ويعرقل جبايتها ويدفع إلى الهرب .

ولكن خلافا لهذا الرأي نعتقد أن تحقيق الدولة لأهدافها - رهين بدورها التمويل أي بمجموع حصيلة الضريبة فأهداف السياسة متكاملة وحتى لو سلمنا بوجود تعارض بين هدف التمويل والأهداف الأخرى للضريبة فإنه لا يتحقق إلا في بعض الحالات المحدودة ، ولا يعنى ذلك في هذه الحالات الغاء أو تجاهل دور الضريبة التمويلي بل معناه إعطاء الأولوية في هذه الحالات المعينة للأهداف الأخرى على الهدف التمويلي . بالإضافة إلى ذلك فإن الضريبة باعتبارها أحد

أدوات السياسة المالية لا يقتصر دورها على التمويل فحسب بل يتعين أن تخضع لأهداف المجتمع جميعها وأن تسخر لخدمته .

كذلك أنه إذا كان الهدف هو سد حاجة الدولة للأموال فليس من الضروري أن تكون الضريبة أمثل الوسائل في جميع الظروف السياسية والاقتصادية فللدولة أن تختار بين موارد العديدة من قروض ، ورسوم ، فائض قطاع عام .. الخ : مع ما يتفق مع فلسفتها وبما يتلاءم مع أوضاعها وظروفها الاقتصادية .

ليس من المؤكد أيضا أن يكون في تحقيق هذه الأهداف بواسطة الضريبة ما يعقد من نظامها الضريبي في مجال التطبيق ، بل على العكس من ذلك فمن المتصور أن ينشأ عنه تبسيطه . ومثال ذلك إعفاء صغار الممولين لخدمة بعض الأهداف الاجتماعية وتحقيق العدالة يمكن من تخفيف أعباء الجباية . كذلك فإن السعي إلى هدف زيادة الحصيلة في حد ذاته لا يحول دون التعقيد الذي ينجم عن تنوع الضرائب واتساع أوعيتها وزيادة الأسعار وزيادة عدد الممولين ، بالإضافة إلى أن استخدام الضريبة لأهداف غير مالية قد يكون سببا في زيادة النشاط الإقتصادي وبالتالي زيادة الحصيلة . وأخيراً فإن الاحتجاج بتعقيد النظام الضريبي وصعوبة تنفيذه عند استخدامه كأداة للتوجيه بجانب دوره التمويلي لا يمكن التسليم به ويجب ألا يكون عقبة في سبيل الوصول إلى الأفضل .

## الفصل الثاني

### التنظيم الفني للضريبة

يشير فرض الضريبة وتطبيقها مشاكل عديدة ويمكن الالمام بجانب هام منها — بمتابعة المراحل التي تمر بها الضريبة أى عند تحديد وعائها وربطها وتحصيلها .

ويقصد بتحديد الوعاء تخير المادة الخاضعة وبيان أسلوب الوصول اليها وطرق تقديرها ، أما مرحلة الربط فتتعلق بتطبيق سعر على المادة الخاضعة وتحديد دين الضريبة ، وترتبط المرحلة الأخيرة وهى مرحلة التحصيل بمطالبة والزام الممول بدفع الضريبة المستحقة واقتضاء الخزانة لحقها .

ويهدف هذا الفصل إلى دراسة عدد من الموضوعات التي يثيرها التنظيم الفني للضريبة . فنخصص لكل منها مبحث مستقل وان جمع بين بعضها وحدة الموضوع .

- المبحث الأول : تصنيف الضرائب
- » الثاني : الضرائب على الدخل
- » الثالث : الضرائب على رأس المال
- » الرابع : الضرائب على الاتفاق
- » الخامس : ربط الضريبة
- » السادس : تحصيل الضريبة



## المبحث الاول

### تصنيف الضرائب

يتطلب تنظيم المعرفة تقسيم الظواهر محل الدراسة وفق معايير متعددة بغية تسيق الوقائع وترتيب الأفكار وتجميع الملاحظات ، حتى يساعد ذلك على استخلاص القواعد والأحكام وتسليط الضوء على جوانب الظاهرة محل الدراسة .

وقد تعددت تقسيمات الضرائب بهدف تحليل صورها وبيان أحكامها، وذهب الباحثون في ذلك ،لهذه شتى وسنقتصر في هذا البحث على عدد محدود منها ، ونشير في لحظة سريعة الى :

أولا : مشكلة فرضها على الأشخاص أم الأموال والى كونها وحيدة أو متعددة .

ثانيا : الضريبة الشخصية والضريبة العينية .

ثالثا : الضريبة المباشرة والضريبة غير المباشرة .

رابعا : الضرائب على الدخل – الضرائب على الثروة – الضرائب على الاستهلاك .

## أولا - مشكلة فرض الضريبة على الأشخاص وعلى الأموال ووحدة الضريبة أو تعددها :

### أ - ضريبة على الأشخاص أم على الأموال .

عرفت المجتمعات القديمة والعصور الوسطى الضريبة على الأشخاص التي سميت بالفردة أو بضريبة الرؤوس Poll Tax - Capitation . والواقع أن كل الضرائب أيا كان نوعها ضرائب على الأشخاص بمعنى أن يلتزم بدفعها الأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين . ولكن تفرق هذه الضريبة عن غيرها في أن الوجود الإنساني يكون المادة الخاضعة للضريبة . وقد طبقت هذه الضريبة في شكلين رئيسيين ، إما كضريبة بسيطة موحدة حيث يدفع الفرد نفس القدر من المال بغض النظر عن دخله أو استهلاكه أو ثروته أو ظروفه الشخصية ، وإما في شكل متدرج حيث يقسم الأفراد إلى طبقات حسب مركزهم المالي ، ويدفع كل منهم ضريبة متساوية مع أبناء طبقةه ولكن تختلف مع ما يلتزم به أفراد الطبقات الأخرى .

وهذه الضريبة وإن تلاعت مع المجتمعات البدائية كأداة لجمع المال ، إلا أنها فقدت تماما مكانتها في الدول الحديثة . ففضلا عن إهدارها لأكرامه الآدمية وأسبابها صفة السلعة على الإنسان ، فهي لا تتمتع بصفة العمومية لفرضها على الذكور الذين بلغوا سنا معينة ، كذلك فإنها صعبة الجباية باهظة التكاليف بالنسبة لتحصيلها . بالإضافة إلى أنها تتجافى العدالة إذ تحقق مساواة حسابية بين ما يدفعه جميع الأفراد متجاهلة ما قد يوجد بينهم من تفاوت واختلاف في المقدرة على الدفع ولكن يلاحظ أن النوع المتدرج من هذه الضرائب يعد أقل ظلما وأقرب إلى العدالة يل أن مراعاته لفوارق الثروة يحوله

الى نظام ناقص لضريبة على الأموال . ولهذه العيوب فقد قضى على ضريبة الأشخاص وأصبحت الأموال هي وعاء الضريبة . ومع هذا فلا زالت بعض الدول تحتفظ بالضريبة على الروثوس المفروضة بأسعار زهيدة لأسباب غير مالية ولأهداف سياسية (١) . فتفرض في بعض الولايات السويسرية كشرط لاستعمال حق الانتخاب بهدف اشعار الجميع بالمسئوليات العامة وحثهم على متابعة انفاق الحكومات للأموال . كذلك تطبق في الولايات المتحدة وان استخدمت في بعض الولايات بهدف غير ديمقراطى لموضع العقوبات أمام ممارسة الأمريكيين السود لحقهم في الانتخاب .

ب — ضريبة وحيدة أم ضرائب متعددة .

انتهينا الى أن الضريبة فريضة على الأموال مما يستلزم التساؤل عما اذا كانت الضريبة المفروضة وحيدة أم أن هناك ضرائب متعددة .

ويقصد بنظام الضريبة الوحيدة أن تقتصر الضرائب المفروضة في دولة معينة على ضريبة واحدة فقط أو على ضريبة رئيسية وإلى جوارها بعض الضرائب الأخرى قليلة الأهمية ، أما نظام الضرائب المتعددة فيتضمن إخضاع الممولين لأنواع متعددة من الضرائب للحصول الممولة على المال وتحقيق أهدافها .

وقد دعى العديد من الكتاب في عضور مختلفة لفرض ضريبة وحيدة وأن تنوعت وتغايرت أشكالها المقترحة . فقد نادى الفزيوكرات في القرن الثامن عشر — كنتيجة منطقية لنظريتهم في أن الزراعة هي النشاط المنتج الوحيد — بفرض ضريبة وحيدة على هذا الناتج الصافي الذى يذهب الى الملاك الزراعيين . اذ ان فرض ضريبة على غير هؤلاء من زراع وصناع

سيؤدى الى القائمهم العبء على الملاك الذين يتحملون الضريبة فعلا فى النهاية، والمدا  
فن الأجدى التسليم بتلك الحقيقة وفرض الضريبة منذ البداية على دخل هؤلاء  
الملاك الزراعيين وحدهم .

كذلك اقترح آخرون ( هنرى جورج ١٨٧٩ بأمرىكا ) فرض ضريبة  
على الريع العقارى أى على الزيادة فى قيمة الأراضى الناجم من التقسيم  
الاجتماعى والتزايد السكانى حتى تحصل الدولة على الموارد اللازمة لتغطية  
نفقاتها من جانب بالمشاركة أو بمصادرة هذا الريع الذى لا يرجع الى جهد  
الملاك، وحتى نقضى على سبب التفاوت الصارخ فى توزيع الثروات من جانب  
آخر . كما نادى البعض الآخر بفرض ضريبة على المواد الأولية أو بالاقتصار  
على ضريبة وحيدة على الانفاق. ولم تعد فكرة الضريبة الوحيدة أنصار فى  
العصر الحديث ، فقد طالب أحد رجال الصناعة الفرنسيين عقب الحرب  
العالمية الثانية بفرض ضريبة وحيدة على القوى المحركة .

ومهما اختلفت أشكال هذه الضريبة فان المذاين بها يؤيدون وجهة نظرهم  
بحجج عديدة ترجع الى بساطة هذه الضريبة وانخفاض تكاليف  
جبايتها وتمتعها باليقين ومعرفة الممول بالقدر المستحق عليه ، وتحقيقها للعدالة  
وعدم عرقلتها للانتاج . ولكن رغم هذه المحاسن الظاهرة المبينة على المنطق  
والاستدلال النظرى فانها سهلة التنفيذ ويسيرة النقد ، كما أنها بعيدة عن الواقع  
ولم تطبق فى أى دولة من الدول حيث أن هذه الدول أخذت جميعها فى  
الماضى وما زالت تأخذ بنظام تعدد الضرائب (١) .

---

(١) لتابعه التطور والجذور التاريخية لنظام الضريبة الوحيدة أنظر :  
أ - دكتور محمد عبد الله العربى : موارد الدولة - مطبعة دار المستقبل . ١٩٥٠ ص ١٤٣  
د. زكى عبد المتعال : المالىة العامة .

ففرض ضريبة وحيدة على مصدر من مصادر الدخل ، وعلى فئة دون أخرى فيه إهدار العدالة وإنكار لانتاجية العديد من الأنشطة وإخلال بمفهوم التضامن الاجتماعي ، كما يصعب إصلاح الظلم الواقع عن طريقها بعكس الحال عند تعدد الضرائب . بالإضافة إلى ذلك فإنه فضلاً عن عجز مثل هذا النظام بالوفاء بحاجة الدول المتزايدة إلى المال فإنه لا يساعد في تحقيق أهدافها المختلفة التي تتطلب تحقيقها تعدداً في أساليبها الضريبية . كذلك فإن زيادة حصيلة مثل هذه الضريبة تتطلب رفع سعرها فيزداد عبئها على الممول مما يدفعه إلى التهرب فتقل الحصيلة أو ترتفع تكاليف جبايتها . وأخيراً فإن فرض ضريبة وحيدة على المواد الأولية أو مصادر القوى وحدها قد يعرقل التقدم ويشير العديد من المشاغل الفنية التي تفقدها بساطتها . وقد دفعت أوجه النقد هذه إلى الالتجاء لنظام الضرائب المتعددة .

نخلص بذلك إلى أن الضريبة لا تفرض إلا على المال وأن النظام الضريبي المطبق في الدول المختلفة يتكون من عدد من الضرائب . ويثور عند تحديد وعاء الضريبة وأحياناً عند ربطها بالفرقة بين الضرائب العينية والضرائب الشخصية .

### ثانياً : الضرائب العينية والضرائب الشخصية ( ١ )

ويقصد بالضريبة العينية Impot reel تلك التي تنظر عند فرضها للوعاء الذي تنصب عليه دون اهتمام بشخص المكلف وظروفه ومثلها الضريبة الجمركية التي تفرض على السلع بغض النظر عن المسنفد منها ، أو الضريبة المفروضة على الاستهلاك دون مراعاة المقدرة المالية للمستهلك ، أو الضريبة العقارية التي تفرض على الأرض وفق انتاجيتها مع تجاهل شخص المالك

Duverger op. cit p. 364.



وأعبائه ودرجة ثرائه أو المساحة التي يملكها أو يستغلها وهكذا . أما الضريبة الشخصية Impot personnel فهي التي تراعى عند فرضها على المال الخاضع لها ظروف الممول الشخصية بمعنى مراعاتها للقدرة التكاليفية للمول كما تنعكس في أى مؤشر كدرجة ثرائه مع أخذها في الاعتبار الحالة الشخصية التي تميز كل مول عن الآخر . والواقع أن المركز الشخصي لا يمكن أن يظهر بوضوح إلا عند النظر الى مجمل المقدرة التكاليفية . وخير مثال للضريبة الشخصية هي الضريبة على مجموع دخل الأشخاص الطبيعيين بعكس الضرائب النوعية التي تصيب أنواعا معينة من الإيرادات ، فهي تعد ضرائب عينية وان أدخل عليها المشرع بعض عناصر التشخيص .

وعناصر الشخصية في الضريبة عديدة أهمها ما يلي :

١ - إعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة : تراعى أغلب التشريعات إعفاء حد أدنى من الدخل أو الثروة لا تفرض عليه ضريبة وهو الحد اللازم لمعيشة الفرد وأسرته للمحافظة على كيانهم . وبذلك لا تفرض على الممول ضريبة إذا لم يتجاوز الوعاء ذلك القدر ، أما إذا زاد الوعاء عنه فيخصم هذا الحد الأدنى للإعفاء ولا يخضع للضريبة إلا ما يتبقى بعد هذا الخصم . وقد درجت بعض التشريعات على قصر هذا الإعفاء على صغار الممولين وحرمان كبار الممولين من مثل ذلك الإعفاء . ويختلف هذا الحد الأدنى باختلاف الزمان والمكان . ويمكن الاسترشاد في تحديده بمستوى النشاط الاقتصادي ودرجة التقدم ومقدار دخول الأفراد والمستوى العام للأسعار وحاجة الدولة الى المال وغير ذلك من الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية . وقد يكون سن المنطقي مراعاة للاختلافات الفردية تحديد هذا الحد في مواجهة

كل شخص على حدة ، الا أنه تجنبنا لما يشير ههنا الاختلاف من مشاكل فيقرر  
المشرع تحدا معينا عاما في تطبيقه دون تمييز .

ويقرر هذا الحد الأدنى على أساس ضرورة ترك جانب من دخول الأفراد  
في أيديهم لأشباع احتياجاتهم ولاستمرار وجودهم ، كذلك للتخفيف من  
وقع الضرائب على السلع والخدمات التي يتحملها الفقراء وحتى لا يثقل  
كاهلهم بضرائب أخرى على الدخل . هذا مع مراعاة أن نفقات تحصيل  
مثل هذه الضرائب ان فرضت قد تستنفد جزءا كبيرا من حصيلتها .

٢- مراعاة الأعباء العائلية : لا شك أن مقدرة الممول التكيفية تختلف  
حسب وضعه الاجتماعي وفق ما إذا كان أعزبا أو متزوجا وحسب عدد  
الأولاد الذين يعولهم لما يستتبعه ذلك من نفقات وأعباء . وتراعى أغلب  
التشريعات الحديثة هذه الفكرة بالتخفيف من عبء الضريبة على المتزوجين  
وعلى الذين يعولون أولادا ، بل أن بعضها لا يقصره فقط على الزوجة والأولاد  
بل يشمل غيرهم في حدود معينة .

ويتم التخفيف اما بتقرير حد أدنى منفصل عن الحد الأدنى للمعيشة مع  
تطبيق سعر عام واحد بالنسبة للجميع فيما زاد عن حدود الإعفاء المختلفة ،  
واما بتخفيض سعر الضريبة بسبب الأعباء العائلية كأن يخفض سعر الضريبة  
بمقدار ثابت أو يخفض مقدار الضريبة بنسبة محددة لكل فرد يعوله الممول ،  
كما قد يخفف من درجة التصاعد كلما زاد عدد أفراد الأسرة وهنالك عند  
فرض ضريبة دخل ذات سعر تصاعدي على مجموع دخل الأسرة فيراعى أن  
يطبق جدول الأسعار على أقسام من الدخل بالنسبة للأسرة يحدد عددها حسب  
عدد أفرادها ، فتزداد بزيادتهم ثم تضرب الضريبة الناتجة في عدد الأقسام .  
وبذلك تقل درجة التصاعد ونسبة الضريبة المقتطعة كلما زاد عدد أفراد الأسرة .

٣ - التمييز بين الدخول حسب استعمالاتها : يقتضى مراعاة مقدرة الممول على الدفع النظر الى ما يثقل كاهله من أعباء الديون . وتطبيقا لذلك تنص بعض التشريعات على خصم أعباء الديون من الدخول قبل فرض الضريبة عليها للوصول الى الدخل الصافي الخاضع للضريبة كما قد يسمح المشرع بخصم بعض المصاريف الشخصية من وعاء ضريبة الدخل كمصاريف العلاج الطبي أو أقساط التأمين على الحياة ... الخ . كما يرى البعض أن العبرة بحجم الاستهلاك الشخصي في مجال تحديد المقدرة التكليفية الفردية . ومن ثم يقرر إعفاء الادخار من الضريبة ، هذا الى جانب أن مثل هذا الاجراء قد يرمى الى تشجيع المدخرات .

٤ - التمييز بين الدخول حسب مصدرها : فالدخول إما أن تستمد من العمل أو من الملكية أو تكون دخولا مختلطة ناشئة من اشتراك العمل برأس المال كالأرباح التجارية مثلا . ويستتبع طبيعة المصدر ودرجة بقائه واستمراره ورغبة الدواة في تحقيق أهداف معينة تميزا في معاملاتها المالية بالفرقة في السعر ، فيفرض سعرا هينا على دخول العمل وآخر أكثر شدة على دخول رأس المال وسعرا وسطا يتفاوت بين الشدة واللين للدخول المختلطة ، كما يمكن التفرقة في المعاملة بخصم قدر معين من وعاء الدخل الجدير بالرعاية عند تطبيق سعر موحد، أو بفرض ضريبة إضافية تكميلية بالنسبة لدخل رأس المال .

٥ - التصاعد في سعر الضريبة : يعتبر تطبيق مبدأ التصاعد في سعر الضريبة أحد أساليب شخصية الضريبة فيزداد السعر بزيادة المادة الخاضعة له وسنعرض بتفصيل لهذا المبدأ عند دراستنا لربط الضريبة .

تقييم للضرائب العينية والشخصية : يمكن الموازنة بين الضرائب العينية

والشخصية ببيان مزايا وعيوب كل منها . فتميز الضرائب العينية ببساطتها وسهولة تطبيقها مما يقلل من تكاليف جبايتها وعدم ارتباط تنفيذها بوجود إدارة جبائية ذات كفاءة عالية . كما أن اهتمامها بالمال موضع الضريبة دون أخذها للعناصر الشخصية يقلل من الاعفاءات ويزيد من حصيلتها . ولكن يعيبها مجافاتها للعدالة لعدم تمييزها في معاملة الممولين حسب ظروفهم الشخصية مما يؤدي الى صعوبة زيادة حصيلتها بتغير أسعارها عند ما تحتاج الدولة لموارد إضافية تخرجها من زيادة الشعور المناوئ لها لعدم عدالتها .

أما الضرائب الشخصية فيصطدم تطبيقها بصعوبات عديدة كنتيجة لمراعاة ظروف الممول الشخصية والاحاطة بها سواء بالنسبة للإدارة التي يجب أن تكون على كفاءة عالية للتعرف على هذه الظروف وأحكام تقديرها أو بالنسبة للمول الذي تتدخل الإدارة في شئونه بوسائل التقدير والمعاينة والمراقبة والمطالبة بتقديم الاقرارات المختلفة مما قد يرفع من تكاليف الجباية ، كذلك فإن مراعاة ظروف الممول قد تؤدي لكثرة الاعفاءات والتخفيضات وبالتالي الى نقصان حصيلة الضريبة والتي قدرت في بعض الدول بحوالي ٢٥ ٪ من الإيرادات إلا أن هذه الضريبة مع ذلك تتميز بمرونتها وامكان زيادة حصيلتها خاصة لعدالتها ، وبمراعاة التوافق بين العبء الضريبي والمقدرة على الدفع وسماحتها بتطبيق الأسعار التصاعدية .

نخلص مما تقدم أن الضريبة الشخصية أقدر على تحقيق العدالة الضريبة من غيرها . وأن التحديد الحقيقي لأعباء الممول وظروفه تتطلب نسبة هذه الأعباء الى دخله في مجموعه ، فالدخل الكلي منسوبا اليه أعباء الممول يمكن من إبراز حقيقة مقدرة هذا الممول على الدفع . أما النظر فقط الى جانب من جوانبه وفرض ضريبة مستقلة على كل نوع من أنواعه لا يمكن من تحقيق هذا الهدف فالضرائب النوعية ضرائب عينية بطبيعتها تنظر الى المال الخاضع لها دون أن تأخذ في الاعتبار

بقية أجزاء دخله الأخرى ودون أن تلم بظروف الممول في مجموعها . وقد دفع هذا بالمشرع الى محاولة التخفيف من طبيعتها للاقتراب من هدف العدالة بادخال بعض عناصر للتشخيص عليها كاعفاء حد أدنى للمعيشة وللأعباء العائلية .  
الا أن ذلك لا يحولها إلى ضريبة شخصية ( ١ ) .

ومن الملاحظ أن الاتجاه الحديث في الدول المختلفة يميل الى الأخذ بالضرائب الشخصية والسعى الحثيث لمراعاة ظروف الممول التي تؤثر في قدرته على الدفع تحقيقا للعدالة . ولكن ذلك لا يعنى التخلي عن الضرائب العينية ، فلا زالت لها مكانتها في العديد من الأنظمة خاصة وأنها تنطبق بصورة أساسية في نطاق الضريبة المفروضة على السلع وان ادخلت على هذه الضريبة أحيانا بعض عناصر التشخيص بالفرقة في أسعار الضريبة حسب طبيعة السلعة الخاضعة ، فيزيد سعر الضريبة كلما كانت كمالية ويقل السعر كلما كانت السلعة ضرورية وكان الانفاق عليها يمثل نسبة كبيرة من دخول الطبقات الفقيرة ، بل قد تعفى بعض تلك السلع الأخيرة من الضريبة تماما .

ومن هذا نتبين أن النظام الضريبي المطبق في بلد ما يجمع بين كلا النوعين ولا يقتصر على نوع دون الآخر ولكن الأهمية النسبية للضرائب ذات الطابع العيني يقل تدريجيا مع تقام المجتمعات الا في حالات خاصة .

### ثالثا : الضرائب المباشرة وغير المباشرة

تقسم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة تقسيم تقليدى يرجع عهده الى مدرسة الطبيعيين . وقد بدأت أهميته تتضاءل في الفكر الحديث وان لم يتم الاستغناء عنه تماما لاعتبارات عديدة اذ لا يزال مستخدما في العديد من

---

١ - د. علي عياد : النظم الضريبية المقارنة . مؤسسة شباب الجامعة ١٩٧١



تشريعات البلدان المختلفة سواء باستعمال هذا الاصطلاح فى الشرح الفقهى للقوانين الضريبية او مأخذ العديد من الكتابات المالية به عند تحليل بعض جوانب الضريبة و ابراز قواعد تنظيمها وفى المقارنة بين النظم المختلفة . هذا الى جانب الاعتماد على هذا التقسيم فى تنظيم الاحصائيات الحديثة عن الدخل القومى فى البلدان المختلفة وما يترتب على تحليلها من نتائج .

وليس لهذا التقسيم اهميته العلمية فقط بل له جوانبه العملية الادارية والقضائية اذ ترتب بعض البلدان آثارا قانونية على الأخذ به سواء من حيث تقدير وربط الضريبة والطعن فيها ومن ناحية نظر النزاع المتعلق بها .

ورغم هذه الاهمية فليس هناك معيار واحد يحقق الفصل الواضح والتمييز القاطع بين كلا النوعين من الضرائب . إذ تعددت المعايير من ضريبية ، وادارية ، واقتصادية .

#### ١ - معيار طريقة التحصيل -

ووفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة اذا كانت تجبى بناء على جداول اسمية (اوراد) يبين فيها اسم المكلف والمال الخاضع للضريبة لديه ومبلغ الضريبة بواسطة ادارة محددة، وتعتبر الضريبة غير مباشرة اذ لم يتم تحصيلها بهذه الطريقة وكانت تجبى بمناسبة حدوث وقائع أو تصرفات معينة يرتب عليها القانون استحقاق الضريبة كتسليم البائع للمشتري لسلعة معينة او عند انتاجها او اجتياز سلعة معينة للحدود الجمركية .

ويرتب القانون على تطبيق هذا المعيار عملا تحديد الادارة المختصة وتقسيم الاختصاص القضائى للمنازعات الضريبية . ففى فرنسا مثلا يختص القضاء الادارى بمنازعات الضرائب المباشرة بينما يختص القضاء العادى

بمنازعات الضرائب غير المباشرة . ولاشك ان مثل هذا المعيار يختلف من دولة الى دولة بل وفي الدولة الواحدة من وقت الى آخر حسب تنظيم القانون لعلاقات الادارة الضريبية بالمول .

ويعيب هذا المعيار افتقاره الى أساس علمي واستناده الى ناحية اجرائية تستتبع تغير تصنيف الضرائب مع تغير الاجراءات . فبعض الضرائب المباشرة المفروضة على الدخول يتم تحصيلها وفق جداول اسمية ولكن تصبح ضرائب غير مباشرة اذا تم تحصيلها بحجزها عند المنبع . كذلك يتغير تقسيم الضرائب وفقا لهذا المعيار اذا ما عدلت طرق تنظيم الادارة الضريبية وهذا ما تم في فرنسا بتوحيد الادارات الضريبية المباشرة في ادارة واحدة . يلاضافة الى ان هذا المعيار لا يكفل بمفرده تنظيم الاختصاص القضائي وتحديد بدقة .

## ٢ - معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة -

ووفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة اذا فرضت على مادة تتميز بالثبات والتجدد المستمر ومثال ذلك الضرائب المفروضة على الملكية او على الدخل المستمد من العمل او من مهنة يمارسها الشخص ، بينما تعتبر الضريبة غير مباشرة اذا كانت مفروضة على بعض الوقائع المتقطعة والتصرفات العرضية كواقعة الانتاج او الاستهلاك او التدوال . ومعنى ذلك ان الضريبة المباشرة تصيب الثروة في ذاتها تحققت كانت او في دور التحقيق . اما الضرائب غير المباشرة فانها تصيب الاعمال المرتبطة بحركة الثروة واستخدامها .

ويتميز هذا المعيار باتفاقة الى درجة كبيرة مع المعيار الاداري . فتحصيل الضرائب على أساس جداول اسمية يفترض ثبات هذه المادة ويؤكد اعتبارها

ضريبة مباشرة . بعكس الحال حينما تصيب الضريبة وقائع متقطعة فيصبح من المتعذر وضع مثل هذه الجداول الاسمية ويمكن وصف الضريبة بأنها غير مباشرة . ولكن هذين المعيارين وان أديا الى نتائج متشابهة في العديد من الحالات فانها قد لا يتفقان في بعضها . فالضرائب على الدخل تعد ضرائب مباشرة وفق المعيارين السابقين لثبات مادتها وتحصيلها بواسطة جداول ولكن استخدام أسلوب الحجز في المنبع لبعض الضرائب المباشرة يؤدي الى عدم اعتبارها كذلك بالنسبة لمعيار التحصيل وفق جداول اسمية .

ويتميز هذا المعيار بأنه يقدم اساسا علميا للفرقة بين الضرائب المباشرة وغير مباشرة مدخلا في نطاق الأولى ضرائب الدخل وضرائب رأس المال وقاصرا الثانية على الضرائب التي تفرض على الانفاق على التصرفات . ولكن هذا المعيار لا يخلو مع ذلك من نقد اذ يصعب الاستناد على ثبات ودوام المادة كمعيار للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة اذ ان توافر المادة التي تفرض عليها الضريبة لا يؤدي في حد ذاته كقاعدة عامة الى آثار ضريبية ولا يتولد من الضريبة لصالح الخزانة الا اذا تحققت شروط معينة او بمعنى آخر اذا توافرت الواقعة المنشئة للضريبة التي قد تكرر بوجه عام عملا ماديا « او مجموعة من الاعمال » او مركزا او عملا قانونيا . فالواقعة المنشئة لضريبة الدخل قد تكون تحقيق هذا الدخل خلال فترة معينة أو وضعه تحت تصرف الممول . وفي حالة الضريبة العقارية هي مركز الشخص كمالك في تاريخ محدد ، وفي حالة الضرائب على الانتاج والتداول فقد تكون الواقعة هي التسليم او دفع الثمن . وكثيرا ما تدق التفرقة بين العمل المادي والمركز المنشئ للضريبة وتكون غير واضحة وغير قاطعة . فالمركز يتحدد باتمام وقائع معينة . فمركز المالك يتحدد في تحصيله لعدد من الاجارات اي باتمام اعمال مادية او قانونية معينة . وتطبيقا لذلك فان

الضريبة على رقم الاعمال التي تفرض على تداول السلع تعتبر ضريبة غير مباشرة اذا كان استحقاقها مترتبا على واقعة تسليم السلعة او بيعها وتعد ضريبة مباشرة اذا كانت الواقعة المنشئة لاستحقاقها هي ممارسة البيع بطريقة معتادة ، ويصبح وعاء الضريبة هو رقم الاعمال المتحقق . كذلك يثور الاختلاف بصدد ضريبة التركات واعتبارها ضريبة مباشرة منصبة على الثروة ام انها غير مباشرة لفرضها بمناسبة واقعة عرضية هي الوفاة وانتقال المال الى الورثة وقد دعى هذا بالبعض الى اعتبارها ضريبة مباشرة اذا جاوز سعرها حدا معين بحيث يقطع جزاءا هاما من التركة واعتبارها ضريبة غير مباشرة اذا كان السعر منخفضا .

### ٣ - معيار نقل عبء الضريبة :

وهذا المعيار الاقتصادي مبني على أساس التفرقة بين دافع الضريبة Tax payer والمتحمل لعبئها Tax bearer . ففي حالات عديدة قد يتمكن دافع الضريبة من نقل عبئها الى شخص آخر يتحملها نهائيا او يقوم بدوره بنقل عبئها الى آخر ومثال ذلك فرض ضريبة على انتاج سلعة وتكليف المنتج بدفع الضريبة المستحقة عليها ولكنه يتمكن من نقل عبئها برفع ثمن السلعة عند بيعها الى التاجر الذي يقوم بدوره بتحميلها للمستهلك . ووفقا لهذا المعيار تعد الضريبة مباشرة اذا لم يكن في استطاعة المكلف بها قانونا من نقلها الى غيره بطريق مباشر واستقرت على عاتقه نهائيا . بينما تعد للضريبة غير مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا شخصا آخر غير المتحمل لعبئها النهائي .

ولا شك أن المعيار وإن قدم أساساً علمياً يرتبط بجوهر الضريبة الاقتصادية وبطبيعة البيئة التي تعمل فيها إلا أنه يستند إلى ظاهرة اقتصادية معقدة. غير مؤكدة النتائج مما يجعل التفرقة بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة غير مستقر وفي تغير مستمر وهي ظاهرة نقل العبء. إذ يتوقف تحققها على العديد من العوامل المتشابكة المرتبطة بطبيعة الضريبة ونطاق تطبيقها ومدى دقة تحديد وعائها أو تشخيصها والواقعة المنشئة لها وسعرها، كما يتوقف من جانب آخر على مدى مرونة العرض والطلب ومرحلة التكاليف التي يمر بها الإنتاج ودرجة الوعي الضريبي.

كذلك تثار الخلافات في تكييف الضريبة إلى مباشرة وغير مباشرة إذا ما نجح المكلف في نقل جزء من عبء الضريبة وتحمل الجزء الآخر. كما أنها قد توصلنا إلى نتائج عكس المتفق عليها فقد يتمكن دافع الضريبة المباشرة من نقل عبئها بينما قد يتحمل دافع الضريبة غير المباشرة هذا العبء مما يجعل التفرقة بين الضريبة المباشرة وغير المباشرة غير مستقر وفي تغير مستمر.

وقد دفع هذا البعض إلى القول بأن الضريبة تعتبر مباشرة أو غير مباشرة على حسب قصد الشارع من نقل عبئها سواء تحقق أو لم يتحقق قصده. ولا شك أن هذا الرأي يسهل انتقاده إذ أنه يفترض وضوح هذا القصد. وإن كان الغالب هو صعوبة معرفة نوايا الشارع الحقيقية وفي حالات عديدة قد يكون واضعو القانون على عدم معرفة بفكرة نقل العبء مما لا يمكن معه نسبة أي قصد إليهم في هذا المجال.

ومن هذا نتبين صعوبة الاعتماد على معيار قاطع يفصل بين نوعي الضرائب من مباشرة أو غير مباشر مما دفع إلى المناداة بالاستغناء عنه والاقتصار على التمييز بين الضرائب بحسب وعائها وتقسيمها إلى ضرائب على الدخل ورأس



المال وضرائب على الانفاق والتداول والتصرفات .

ومع ذلك فإن استمرار الاخذ بتقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة يدعونا الى الالمام بالمزايا والعيوب التقليدية نكل نوع منها ومدى ما طرأ عليها من تغير على ان ينصرف مفهوم الضرائب المباشرة الى ضرائب الدخل وأس المال والضريبة الشخصية على الانفاق والضرائب غير المباشرة الى الانفاق والتداول . فيسند الى الضرائب المباشرة عدة مزايا ، ويوجه إليها خصومها عدد من الانتقادات .

### واهم مزاياها :

(١) ثبات الحصيلة ومرونتها : فالضريبة المباشرة تفرض على عناصر تتمتع بالثبات ، وليست سريعة التغير ويصعب اخفاؤها ، كما أنه يسهل زيادة حصيلتها عند الحاجة برفع اسعارها مما يجعل منها ضريبة مثلى يمكن الاعتماد عليها في زيادة إيرادات الدولة عندما تواجه الدولة زيادة في الانفاق .

والواقع أن هذه المزية كانت أكثر صدقا في الماضي حينما كانت الضريبة تفرض أساسا على مراكر وحالات تمثل ثباتا - كدخل العقارات - مستخدمة فنا ضريبيا كفل هذا الاستقرار سواء عند تقدير الوعاء أو في تحديد السعر . ومثال ذلك تقدير دخل الشخص بطريقة تقريبية على أساس المظاهر الخارجية أو على أسس لا تتغير بطريقة سريعة ، مع فرضها بسعر نسبي يمكن برفعه زيادة حصيلة الضريبة .

أما الآن فقد تنوعت وتعددت الدخول الخاضعة للضريبة وأصبح جانب هام منها كالارباح التجارية ودخول أصحاب المهن الحرة وإيرادات القيم المنقولة عرضة للتغير مع تغير مستوى النشاط الاقتصادي مما يؤدي الى اختلاف

بحصيلة الضريبة حسب الوضع الاقتصادى خاصة وأن الفن الضريبي يعمل على الوصول الى الدخل الحقيقى للممول .

كذلك فقد تضاءلت مرونة هذه الضرائب بالنسبة لما كان سائدا بتطبيق أسعار تصاعدية مرتفعة: اذ أن هناك حد أقصى للأسعار يؤدى كل تجاوز له الى عدم زيادة الحصيلة بل قد يستتبع نقصانها كنتيجة ازدياد العبء والتهامها للمادة الخاضعة لها ودفعها الافراد الى التهرب . ولكن مع ذلك فالضرائب المباشرة فى مجموعها — نظرا لاستمداد جزء منها من عناصر ثابتة أقل حساسية من الضرائب غير المباشرة . كما أنه لازال هناك مجال لارتناع أسعارها وزيادة حصيلتها فى البلدان المختلفة .

(٢) عدالة الضريبة : تعتبر هذه الضرائب أكثر تحقيقا للعدالة بتوزيع الأعباء وفقا لمقدرة المكلفين على الدفع آخذة فى الاعتبار لظروفهم الشخصية ومراعيه تدرج أسعارها وتقرير الإعفاءات بعكس الضرائب غير المباشرة التى لا تميز بين الممولين بل انها أكثر اجحافا بالطبقات الفقيرة .

والواقع أنه لا يمكن الأخذ بهذه الفكرة على إطلاقها، فالتنظيم الفنى للضريبة يحدد الى درجة كبيرة مدى عدالتها، فيمكن للضرائب غير المباشرة الاقتراب من العدالة بالتميز فى أسعارها بين أنواع السلع الضرورية والكمالية . كذلك فإن تحقيق عدالة الضريبة المباشرة يتطلب عدم افسادها بالغش الضريبي الذى يتوقف على العديد من العوامل من بينها طريقة تنظيم الضريبة وفداحة أسعارها وامكانية اخفاء المادة الخاضعة لها ومدى انتشار الوعى الضريبي . وهناك فرص عديدة — مالم تكن هناك إدارة جبائية على درجة من الكفاءة لانخفاء نسب من الدخول الحقيقية خاصة بالنسبة لبعض اصحاب المهن الحرة والمزارعين مما يحدد كثيرا من عدالتها

(٣) الاقتصاد في الجباية : يرى انصار الضرائب المباشرة أنها تتميز بانخفاض نفقات جبايتها نسبيا حيث أنها تفرض على عناصر ظاهرة يسهل حصرها ، ويمكن تقدير الضرائب المنصبه عليها دون عناء كبير بعكس الضرائب غير المباشرة التي تحتاج الى اعداد هامة من الموظفين لمراقبة الوقائع والتصرفات التي تفرض على أساسها وللحد من التهرب . ولكن هذه الميزة قد قلت أهميتها في الوقت الحالى لتعديل الفن المستخدم في التقدير وللرغبة في الوصول الى الدخول الحقيقية ومراعاة ظروف الممول واحكام منع التهرب

(٤) اشعار المواطنين بواجبهم : فضلا عن ملائمة هذا النوع من الضرائب المباشرة بتحديد شروط دفعها ومواعيده بما يتفق وظروف الممول بعكس الضرائب غير المباشرة فان دفعها يشعر الافراد بمساهمتهم في الاعباء العامة ويحثهم على ممارسة حقوقهم السياسية .

**وردا على هذه الزايات التقايدية وجه خصومها عدة انتقادات تلخص في :**

(١) بطء حصيلاتها ومرور فترة بين استحقاق الضريبة وتوريدها للخزنة مما يتعذر معه امكان الاعتماد عليها وحدها في تمويل النفقات العامة من ناحية ، كما أن عدم انتظام تحصيلها يولد أعباء على الخزانة بزيادة الفائدة المدفوعة على أذون الخزانة المستخدمة في سد العجز المتولد من عدم التوافق بين تيار الإيرادات والنفقات من ناحية أخرى . ولكن يخفف من قيمة هذا النقدامكان استخدام أساليب تحصيل أكثر سرعه كالحجز في المنبع والمدفوعات المؤقتة تحت التسوية .

(٢) ضخامة العبء تدفع الى التهرب : يعيب هذه الضريبة وضوح الاقتطاع بطريقة تزيد من عبئه خاصة مع ارتفاع الاسعار بعكس الوضع في

الضرائب غير المباشرة التي تدفع بطريقة مجزأة وبطريقة تقلل من شعور الممول بها .

والواقع أن تحسن أساليب التحصيل كفيلة بالحد من التهرب الذي لا يتوقف فقط على ارتفاع أسعار الضريبة بل على عوامل نفسية واجتماعية أخرى كما أن محاولات التهرب لا تقتصر فقط على الضرائب المباشرة بل يمكن أن تتم أيضا بالنسبة للضرائب غير المباشرة كالتهرب الجمركي .

### مزايا وعيوب الضرائب غير المباشرة :

أبدى أنصار هذه الضرائب رأيهم بابرار مزاياها ولكنهم تعرضوا كذلك لنقد خصومها .

### مزايا الضرائب غير المباشرة :

١ - ارتفاع حصيلة هذه الضريبة ومرونتها : تتميز هذه الضرائب بارتفاع حصيلاتها لاتساع نطاقها، فهي تشمل الانتاج والاستهلاك والتداول، ولاسهام كافة المواطنين فقراء واغنياء في أدائها مع سهولة دفعها دون أن يشعر الممول بوطأتها ، كما أن رفع أسعارها يمكن من زيادة حصيلها .

والواقع أن ميزة ارتفاع الحصيلة لها أهميتها كإيراد لتغطية النفقات العامة واسكن لها خطورتها أيضا وخاصة في فترات الكساد حيث تنخفض الحصيلة، فهناك معامل ارتباط قوى بين حصيلة هذه الضريبة وبين التغيرات الاقتصادية . كما أن الاعتماد عليها بمفردها سيدفع الى التدمير وخاصة إذا ما اعتمد على الضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية التي يعد الطلب عليها عديم أو قليل المرونة . ولكن مع ذلك فإن ظاهرة اخفائها عن الممول هي ميرتها الهامة التي تدفع الى استخدامها وخاصة في الدول السيئ تنوع في اقتطاعاتها الضريبية .

٢ - سرعة تحصيلها : إذ يتم تحصيل الضريبة بسرعة ، كما أنها تتميز بتدفقها المستمر خلال السنة المتعلقة بها لان عمليات الانفاق والتداول والتصرفات تتوالى بطريقة مستمرة على مدار السنة .

### ومن الانتقادات التي وجهت لهذه الضريبة :

١ - عدم عدالتها : حيث تشتد وطأتها على الفقراء اكثر من الاغنياء ، فهي لا تراعى ظروف الممول الشخصية بل هي تعتبر متسلسلة تدرجا عكسيا مع المقدرة على الدفع ، حيث ينحصر الفقراء نسبة أهم من دخلهم للاستهلاك في حين تنخفض هذه النسبة عند الاغنياء . كما أن زيادة حصيلتها يستتبع التركيز على السلع الضرورية لصالحة حصيلة الضريبة المفروضة على السلع الكمالية .

ولكن تجدر الاشارة الى أن الفن الضريبي المتقدم يخفف من وطأة هذا النقد وأن تحديد وعاءها يتم بتخير العمليات المعبرة عن المقدرة التكاليفية للممول والتي يسهل متابعتها ، بجانب أن الدولة تكيف من برنامجها الانفاق الاجتماعي بطريقة تمكن من مساعدة الطبقات الفقيرة وتعويض ما قد يكون قد تحملته من عبء اضافي .

٢ - ارتفاع تكاليف الجباية : ان هذه الضريبة لا تحقق قاعدة الاقتصاد في جبايتها لكثرة ما استدعيه من إجراءات تقرير ومراقبة ونفقات تحصيل مما أدى الى اختفاء العديد منها . ولكن تجدر الاشارة الى أن العديد من الضرائب غير المباشرة القائمة يبررها اما تحصيلها لاهداف غير مالية وأما انها لا تتكاف كثيرا في نفقات الجباية كالضرائب على رقم الاعمال .

٣ - عاب أيضا - اخصوم هذه الضريبة عرقلتها للانتساج والتداول عليهما من النشاط كما أن رفعها للاسعار يحد من المنافسة الدولية . ومع ذلك فقد



تمت معالجة بعض هذه العيوب باستخدام الفن الضريبي المتقدم من حيث اعفاء السلع المصدرة مثلاً باستخدام الضريبة غير المباشرة في تحقيق العديد من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية .

### مكانة الضرائب المباشرة وغير المباشرة في النظم الضريبية :

بيننا أن لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة عيوبها ومزاياها وأن كل منهما يكمل الآخر ويتلافى عيوبه . ونتيجة لذلك تأخذ التشريعات الحديثة بالنوعين معا ويستخدمها لتحقيق اهداف المجتمع المتعددة. فبينما تمكن الضريبة غير المباشرة من وفرة الحصيلة وسرعة التحصيل وانخفاض صغار الممولين الذين يتمتعون باعفاء في ظل الضرائب المباشرة أو الممولين الذين يتمكنون من اخفاء قدر من دخولهم . أى لتصحيح أخطاء الضرائب المباشرة فإن وجود هذه الأخيرة أقرب الى العدالة وأفضل في اصابة المقطرة الفعلية للمول وأداة لأشعار الممولين بواجبهم .

وليس معنى أخذ الدول بالنوعين معا توزيع متساو للعبء الضريبي بينهما ، بل عادة ما يغلب أحدهما الآخر . وفي الحقيقة يتوقف تشكيل النظام الضريبي وفق العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

## المبحث الثاني

### الضرائب على الدخل

أصبحت الضرائب على الدخل أوسع أنواع الضرائب انتشارا في النظم الحديثة. ولا عجب ففضلا عما تحققه هذه الضرائب من أهداف مالية واقتصادية واجتماعية ، فإنه ينظر الى الدخل على أنه المصدر الطبيعي الذي يخضع للضريبة كفريضة متكررة . فهو العنصر الاقتصادي الذي تقع عليه - الا في حالات استثنائية - كافة الضرائب على اختلاف أشكالها . كذلك فإن الدخل يعد المعيار الأفضل للتعبير من مقدرة الممول على الدفع . ويتطلب بحث ضرائب الدخل أولا : تعريف الدخل - وثانيا : بيان أشكال الضرائب على الدخل .

#### أولا - تعريف الدخل

يشير فرض هذه الضريبة تعريف الدخل وبيان مكوناته ، على أن يكون هذا التعريف شاملا قابلا للتطبيق حتى لا تهرب أو تعفى بعض العناصر التي تعد دخلا ، أو تحصل الضريبة على مالا يعد منه ، بالإضافة الى امكان استخدامه كمقياس للمقدرة الاقتصادية للمول . وقد تبدو فكرة الدخل بسيطة وواضحة للوهلة الأولى ، ولكنها في الواقع أثارت الكثير من الخلاف بين الفقهاء : فبينما يرفض رجال المالية تعريف القانون المدني للدخل باعتباره ثمنا متجددة لضيق هذا التعريف وضرورة اشباع حاجات الخزنة المتزايدة الى المال . فإنهم لا يتفقون مع الاقتصاديين - الذين وان لم يجمعوا على تعريف واحد للعديد من الصعوبات التي تعترض مثل هذا

التعريف، إلا أن معظمهم يرتضى تعريف الدخل بأنه المبالغ التي يمكن للشخص انفاقها في فترة زمنية محددة دون انقاص لرأساله عن أول تلك الفترة .

وبعد هذا التعريف مقياس أفضل من غيره في تبيان ماهية الدخل إلا أنه لا يمكن قبوله كتعريف صالح للتطبيق لغموضه أولا وعدم توضيحه للعديد من النقاط المتعلقة بطبيعة الدخل ودوريته ، وبمفهوم التغير في رأس المال وما إذا كان يقصده به تغير في القوة الشرائية أو في القدرة على تحقيق دخل مشابه ، بالإضافة ثانيا إلى أن الاستناد في تحديد الدخل الخاضع للضريبة يقتضى حذف عناصر وإضافة أخرى مراعاة للاعتبارات الإدارية وتحقيقا للعدالة الضريبية .

ويمكن القول أن تحديد مفهوم الدخل في المالية العامة تتنازعه نظريتان هما نظرية المصدر ونظرية الأثر .

### نظرية المصدر

وتعرف الدخل بأنه كل ثروة قابلة للتقويم النقدي يحصل عليها الممول بصفة دورية من مصدر قابل للبقاء يمكنه من إشباع حاجاته باستهلاكها دون مساس بماله الأصلي .

ويتضمن هذا التعريف العناصر التالية :

١ - أن يكون الدخل نقديا أو قابلا للتقويم النقدي :

لما كانت الضريبة فريضة تجب نقدا - باستثناء حالات نادرة - فيتعين أن تغترف من مصدر نقدي أو قابل للتقدير النقدي . ويرتب على ذلك استبعاد المنافع الشخصية التي تتغير من شخص إلى آخر والتي يتعذر تقديرها

نقدا ومثالها المهجة المستمدة من حيازة لوحة فنية معينة ، كذلك خدمات ربة المنزل في العناية ببيتها وأولادها. ولكن خلافاً لذلك يعد دخلاً يخضع للضريبة من حيث المبدأ ما يحصل عليه الفرد من مزايا عينية أو دخول مادية قابلة للتقويم النقدي ومثالها المزايا العينية التي قد يحصل عليها بعض العاملين إلى جانب أجورهم كالسكن المجاني واستخدام السيارات. كما تستحق الضريبة على ارتفاع مالك العقار بالسكنى فيه ، حيث يمكن تقويم الارتفاع بأجر المثل وحتى لا يكون من يؤثر منزله في مركز أسوأ ممن يسكن فيه أو من يستخدم أمواله في استثمارات أخرى تدر عائداً يخضع للضريبة في مركز غير متساو مع من يستخدم هذا المال في بناء أو شراء منزل ليسكنه . ومع ذلك فقد دأبت العديد من التشريعات على إعفائه تحقيقاً لتشجيع المباني السكنية . كذلك يخضع للضريبة الاستهلاك الذاتي وخاصة في القطاع الزراعي وإن كانت هناك العديد من العقبات العملية لا مكان تقديره . وقد لا يخضع للضريبة الدخل المحقق فقط بل الدخل الممكن تحقيقه إذا كان ممكناً تقديره بالتقود وذلك لأهداف محددة ، كفرض الضريبة العقارية على أساس الدخل الممكن تحقيقه لا على الدخل المتحقق تشجيعاً لحسن استخدام الأرض .

## ٢ - أن يكون الدخل دورياً يحصل عليه الممول كل فترة معينة :

ويقصد بالدورية أن يتصف الدخل بالتجدد أو القابلية للتجدد في فترات متعاقبة بطريقة دورية كالأجر الذي يتقاضاه العامل كل شهر أو إيجار المنزل الذي يحصله مالك العقار أو محصول الأرض الذي يجنيه زارعها أو الربح الذي يحققه التاجر . ولا يقصد بالانتظام الثبات وعدم التغير فقد يمرض أو يتعطل العامل أو يترك العقار شاغراً لفترة ، أو تبور الأرض لمدة أو تكسد التجارة ولكن العبرة بتكرار الدخل نتيجة لوجود المصدر وإمكانية تحقق الدخل

من جديد سواء بنفس القيمة أو بقيمة أكبر أو أقل . وتبدو صفة الدورية كتبرير أساسى للضريبة على الدخل اذ يفرضها عليه لا يطمح الوعاء ولا يتوقف عن ظهوره مرة أخرى. وتبعاً لذلك فلا تندرج في مفهوم الدخل هذا ولا تخضع للضريبة الأرباح العارضة التي لا تتكرر كالمكاسب التي يحققها شخص من جراء مضاربة في البورصة بصفة عرضية أو من بنائه منزلاً وبيعه أو كالحائزة التي يحصل عليها مالك سند معين ، بعكس الحال لو كانت الأرباح المتحققة في الحالتين الأولتين عن طريق الاحتراف .

### ٣ - ثبات المصدر :

تتطلب دورية الدخل ثبات مصدره ، وليس معنى الثبات أن يكون دائماً بصفة مطلقة وإنما يكفي قابليته للاستمرار وللبقاء مدة معينة وعدم فنائه بعد انتاجه الدخل مرة واحدة .

وتختلف قابلية مصادر الدخل من حيث بقائها ، ويمكن تقسيمها الى :

١ - دخول تستمد من العمل ، يدويا كان أو عقليا ، يمارسه الشخص بصفة مسقلة أو مرتبطاً بعلاقة تبعية .

٢ - دخول ناتجة من رأس المال عقارياً كان أو منقولاً .

٣ - دخول تأتي من تضافر واختلاط العنصران معا أى العمل برأس المال كما هو الحال بالنسبة للمشروعات التجارية والصناعية .

ولما كانت هذه المصادر تختلف من حيث درجة استمرارها ، فقد دأبت التشريعات على التمييز بينها بتطبيق سعر منخفض على دخل العمل ، وسعر مرتفع على الدخل الناتج من رأس المال ، وسعر متوسط على النوع الثالث وهو الدخل المختلط . ولكن تجدر الإشارة الى أن التطور الحديث كان له تأثيره على الأهمية



المعطاء لدرجة ثبات المصدر . فبينما تكفل التشريعات الاجتماعية حد أدنى لدخل العاملين تهدد الأزمات والتقلبات وتدخّل الدولة رأس المال إلا أن ذلك لا يقدح في أساس التمييز بين المصادر وإن خفف من الفسارق الذي كان قائما في الماضي .

ولا شك أن استمرار المصدر وتولد الدخل يفترض استغلال المصدر الاستغلال الملائم ورعايته من حيث الصيانة والاستهلاك لضمان دورية الدخل الذي لا يتولد من تلقاء نفسه . ويقصد بالصيانة إصلاح ما نقص أو تلف من مصدر الانتاج ، أما الاستهلاك فيتم بتجنيب جزء سنوي من الدخل ، يمكن تراكمه من تجديد أو استبدال المصدر بآخر جديد عند عدم صلاحيته . ولا تقتصر الحاجة الى الاستهلاك على رأس المال فقط بل هو ضروري أيضا لمصدر العمل بادخار جزء من الدخل في سنوات القدرة يستعين بها المفسرد عندما تدركه الشيخوخة وتقعده عن العمل .

فالدخل الخاضع للضريبة هو الدخل الصافي وليس الدخل الاجمالي ، أي مجموع القيم التي يحصل عليها الممول بطريقة دورية بعد أن يجنب من الدخل الاجمالي تكاليف الحصول عليه . وتشمل هذه التكاليف - التي تختلف حسب طبيعة ونوع الدخل - نفقات الاستغلال والصيانة والاستهلاك . وهذه النفقات وحدها هي التي تستحق الخصم فقط من الدخل الاجمالي للوصول الى وعاء الضريبة ، مما يستلزم التمييز بينها وبين استعمال الدخل . فالأولى هي الوسيلة للحصول عليه أما الثانية فهي الغاية منه . فأجر العامل الذي يعمل في المصنع هو تكلفة للحصول على دخل صاحب العمل بعكس أجر العامل الذي يستخدمه في منزله فهو استعمال للدخل ولا يجوز خصمه . والا أدى ذلك الى عدم إبقاء أى دخل تفرض عليه الضريبة . وانفاق العامل على مأكله ومشربه يعد استعمالا لدخله

لأنه مجبر على القيام به، عمل أم لم يعمل، بعكس ارتدائه للملابس معينة تتطلبها طبيعة عمله فإنها تعد تكلفه للحصول على الدخل .

### نظرية الأثراء (١)

وقد ظهرت هذه النظرية تحت الحاح تزايد الأعباء العامة وانتصار الأفكار الاشتراكية . وتتوسع هذه النظرية في معنى الدخل وتعتبر كذلك كل زيادة في المقدرة الاقتصادية للممول بين فترتين أيا كان مصدر هذه الزيادة سواء تمتعت بالدورية والانتظام أو لم تتمتع ، وبغض النظر عن الجهود الذى بذل لتحقيقها. فيندرج في عداد الدخل كل زيادة في الأثراء ولو كان عارضا ، وليس هناك أملا في تكراره كهبّة أو تركه أو زيادة في قيمة عقار .

وقد حدد التنازع بين هاتين النظريتين تطور التشريعات في البلاد المختلفة وإذا نظرنا الى هذه التشريعات نجد أنها لا تأخذ بصفة مطلقة بأحد النظريتين ، بل تمزج بينهما ، فقد يتوسع المشرع في مفهوم الدخل وأحيانا قد يضيق منه . فتعتبر بعض القوانين الزيادة في رأس المال في حكم الدخل الخاضع للضريبة ، كما قد تعفى بعض الدخول التى تعتبر كذلك حسب نظرية المصدر من ضريبة الدخل لأسباب اقتصادية واجتماعية كاعفاء دخل السندات الحكومية أو بتقرير حد أدنى للمعيشة أو باتباع أساليب تقدير للدخل لا توصل الى الدخل الحقيقى . ويختلف تحديد مفهوم الدخل من تشريع لآخر من دولة لأخرى حسب العديد من الاعتبارات والعوامل بل قد يتغير من ضريبة لأخرى داخل التشريع الواحد . فبينما تفرض الدورية والثبات في بعض الدخول يخضع دخولا أخرى عرضية . كذلك فقد تفرض ضريبة على دخل اجمالى قبل خصم تكاليف الحصول عليها بينما ينص على فرضها على الدخل

---

Lanfen berger (H) : Revenu, Capital et Impot Serey 1950 pag. 37.

الصافي في ضرائب أخرى تحقيقا للعديد من الاعتبارات المالية والاقتصادية والاجتماعية والفنية .

### ثانيا - الصور الفنية للضرائب على الدخل

عند فرض الضرائب على الدخل يمكن الاختيار بين أسلوبين رئيسيين هما أسلوب الضرائب النوعية على فروع الدخل وأسلوب الضريبة الموحدة .

نظام الضرائب النوعية Les impots Cedulaires - Shedular Income Taxes

ووفقا لهذا النظام يقسم الدخل الى أنواع مختلفة حسب مصدره وتفرض ضريبة مستقلة على دخل كل فرع من فروع هذه المصادر المختلفة . فيفرق بين دخول العمل ورأس المال والدخول المختلطة التي تقسم بدورها الى عدد من الأنواع حسب تقدير المشرع لصلاحيتها للاخضاع مستتبعا لذلك تعدد الضرائب النوعية التي تصيب إيرادات هذه المصادر . فقد تقسم دخول العمل حسب مدى استقلال صاحب الدخل فتظهر ضريبة على المهائيا والأجور وما في حكمها الى جانب ضريبة تسرى على إيرادات المهن الحرة أو غير التجارية . كما يميز إيراد رأس المال بين إيراد العقارات وإيراد رأس المال المنقول والتي يمكن أن يقسم كل منها بدوره الى عدد من الأقسام كالتمييز بين إيراد العقارات المبنية وغير المبنية ، كما يفصل إيراد رأس المال المنقول بين ضريبة على إيراد القيم المنقولة وأخرى على فوائد الديون والودائع والتأمينات . أما بالنسبة للمصدر الثالث المختلط فقد يمكن التمييز تبعا له بين ضريبة على الأرباح الزراعية وضريبة على الأرباح التجارية ... الخ .

ومن الجدير الاشارة اليه أن تعدد هذه الضرائب النوعية يختلف من دولة الى أخرى حسب ظروفها وأوضاعها الاقتصادية والسياسية والادارية

ولكن تتفق جميعا في تعدد هذه الضرائب التي لا تنفسرد كل منها (١) بوعائها فحسب بل بمختلف احكامها من حيث تحديد الخاضعين لها وطرق تقدير الوعاء واساليب ربطها وتحصيلها بل واساليب التقاضي التي تتبع لفض المنازعات بشأنها .

ويمتاز هذا النظام بتمكين السلطة المالية من التمييز بين فروع الدخل ونحوها اساليب التقدير والحماية الاكثر ملائمة لكل فرع من فروع الدخل، كذلك السماح بتنويع المعاملة المالية حسب مصادر الدخل . كما يمكن ايضا هذا التعدد أيضا من مقاومة التهرب الضريبي خاصة في الدول التي ينخفض فيها الوعي الضريبي وتنتشر فيها محاولات التهرب فتهرب الممول من ضريبة لا يحول دون خضوعه لضريبة اخرى ومشاركته في تحمل الاعباء العامة. كذلك فان هذا النظام يتميز بملاءمته للممول نتيجة اختلاف طرق تحصيل الضرائب ومواعيدها وعدم مطالبة بالضرائب المستحقة عليه مرة واحدة كما في حالة فرض ضريبة موحدة على الدخل .

ولكن يعيب نظام تعدد الضرائب النوعية ما قد ينتج عنه من ازدواج ضريبي من جراء تعدد الاحكام والنظر الى كل ضريبة بطريقة منفصلة بالاضافة الى ان هذا التعدد يؤدي الى تزايد نفقات الحماية وانقاص حصيلة الضرائب. كما ستصف هذه الضرائب اساسا بكونها ضرائب عينية

---

J. P. Martin : Imposition Cedulaire et imposition unitaire des  
revenues R. Sc. Fo 56 o pag. 484.

Mehl: op. pag. 153.

Musgrave R. : Fiscal Systems Yale University Press. 1969 pag. 188.

قواعد ابراهيم : مبادئ المالية العامة — النهضة ص ٣٣٠

لا تراعى ظروف الممول الشخصية كما أن الأصل فيها أن تكون بسعر نسبي مجافية بذلك تحقيقها للعدالة . وقد سعت الدولة المطبقة لهذا النظام بإدخال بعض عناصر التشخيص ولكن على عدد من هذه الضرائب النوعية بجانب تنويعها النظام بفرض ضريبة تكيلية على الدخل العام أى على مجموع الدخل المتحصلة من المصادر المتعددة . ويتيح تطبيق هذه الضريبة معالجة بعض عيوب الضرائب النوعية باتجاهها إلى تحقيق العدالة وذلك بإعطاء صورة أكثر شمولاً على مقدرة الممول بجانب مراعاة ظروف الممول الشخصية وتطبيق التصاعد فى الضريبة .

ويسود مثل هذا النظام فى عدد من البلدان كأسبانيا وإيطاليا وأخذت به فرنسا حتى عام سنة ١٩٤٨ . كما تبعتها مصر بفرض ضرائب مستقلة على فروع الدخل المختلفة وتوصية بمقتضى القانون رقم ١٩ لسنة ١٤٩ بفرض ضريبة عامة على الأيراد .

#### الضريبة الموحدة على الدخل Impot Unitaire

وتفرض هذه الضريبة على مجمل الدخل المستمدة من المصادر المختلفة بعد خصم تكاليف الحصول عليها . والأصل فيها عدم التمييز بين هذه الدخل أيا كان مصدرها وأيا كانت طبيعتها مع وحدة السعر المطبق وتوحيد أحكام تحديد الوعاء وأجراءات الربط والتحويل ومطالبة الممول بالتقدم بأقرار واحد عن جميع إيراداته لإدارة ضريبة واحدة .

ويتميز هذا النظام عن النظام السابق بأن الفريضة هنا ضريبة على الدخل بينما هى ضرائب على الدخل فى النظام النوعى . فالضريبة الموحدة ينقسم وعاءها وهو الدخل الكلى إلى اوعية إيرادات بينما أن هذا الدخل يقسم



الى أوعية ضرائب لكل احكامها المستقلة. ويلاحظ ان هذه الضريبة الموحدة في الاصل لا تميز بين الدخول الا انها قد تحمل بعض بصمات النظام النوعي في التطبيق وذلك بالتمييز في المعاملة بين انواع الدخول .

وتتميز الضريبة الموحدة على الدخل بانها اقرب الضرائب الى تحقيق العدالة ومثال للضرائب الشخصية، حيث يمكن بواسطتها مراعاة المقسدة التكاليفية للممول على الدفع بمنحه الاغناءات ، التخفيضات التي تتلاءم وحالته المالية واعبائه العائلية الى غير ذلك او اخضاع الدخل المتبقى بسعر نسبي وغالبا ما تطبق الدول التي تعتق مثل هذا الاسلوب اخضاع الدخل مرة اخرى لضريبة ذات سعر تصاعدي . وتجدر الاشارة الى أن الضريبة قد تربط على دخل الفرد وحده والزوجة وحدها . وقد تربط على دخل الاسرة باعتبارها وحدة اجتماعية في البلاد التي تأخذ بمبدأ وحدة اموال الزوجين ، ويبين انصار هذه الضريبة أنه الى جانب الميزة السابقة أنها اقل تعميда وايسر في تحصيلها للادارة المالية عن الضرائب النوعية. كما انها اكثر ملائمة للممول بتقديمه لاقرار واحد بدلا من اقرارات متعددة مما يمكنه من معرفه التزاماته بطريقة واضحة .

ولاشك ان تطبيق مثل هذه الضريبة يتطلب وعيا ضريبيا متزايدا وتعود الممولين على امساك حسابات منتظمة تساعد على حصر الايرادات بطريقة دقيقة، كما يتطلب كذلك ادارة ضريبة على درجة عالية من الكفاءة والموضوعية لتطبيق هذه الضريبة الشخصية والحد من التهرب. ولذا فان هذه الضريبة تجد تطبيقها في العديد من الدول المتقدمة كالولايات المتحدة التي تفرض ضريبة عامة شاملة على دخل الاشخاص الطبيعية وتنصب على

اجمالى ايرادات الممولين ليعدل هذا الدخل فتخصم النفقات اللازمة لتحقيق الايراد والاعانات والمنح التى يقدمها الممول فى حدود نسبة معينة . كما يتم خصم بعض المصاريف الشخصية كنفقات العلاج وبعض البنود الأخرى كفوائد الديون والضرائب المدفوعة ، كما يسمح ببعض التخفيضات الأخرى فى حدود اللوائح ، لتخصم بعد ذلك الاعفاءات التى يتمتع بها الممول كالحل الأذى للمعيشة ولمن يعولهم فى الحدود المقررة ، لتفرض بعد ذلك الضريبة ذات السعرين أحدهما نسبى والآخر تصاعدى مع اختلاف فى المعاملة بين المتزوجين وبين المتزوجين الذين يعولون اولادا وللعزاب . ولا يعنى اخذ هذه الدولة بالضريبة الموحدة إقتصار النظام الضريبي على ضريبة واحدة على الدخل بل توجد فى الواقع أكثر من ضريبة وخاصة نتيجة التفرقة فى الإخضاع بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين .

### الضريبة على دخل الأشخاص الاعتبارية : —

لا ينظم القانون العلاقات والروابط التى تنشأ بين الأشخاص الطبيعية بل تخضع أيضا لاحكامه الأشخاص المعنوية . وقد ثار الخلاف بين الشراح فى تفسير طبيعة هذه الأشخاص الأخيرة فهم من يعتبر الشخص المعنوى مجاز من خلق المشرع له حق انشائه والغائه . ومنهم من يرى خلافا لذلك ان هذه الأشخاص موجودة كحقيقة واقعة وتبدأ حياتها لا باعتراف المشرع ولكن من اللحظة التى تستقل فيها بمصالح مشروعة خاصة بها . وايا كان هذا الخلاف فان الاعتراف بالشخصية المعنوية يترتب التمتع بذمة مالية مستقلة واهلية لاكتساب الحقوق والواجبات . ويثور الخلاف بصدد إخضاع هذه الشخصيات المعنوية وخاصة شركات الأموال للضرائب ؟ وكيفية معاملة هذه الأشخاص ؟

ومن المتفق عليه معاملة الشركاء المتضامنين في شركات الاشخاص معاملة الاشخاص الطبيعيين إذ لا تختلف حالتهم عن حالة التاجر الفرد من حيث مسئوليته المطلقة . كذلك ليس هناك خلاف في أن منح الشركات الاموال الشخصية المعنوية يؤدي الى مساواتها بالأشخاص الطبيعية في خضوعهم للضرائب وخصه وان تميزها بهذه الشخصية لا يرتب ازدواجا قانونيا مع خضوع الشركاء للضريبة .

وقد برر البعض خضوع هذه الشركات لكونه مقابل لاعتراف القانون بوجودها ووجد آخرون في زيادة قوتها الاقتصادية وتجميعها للاموال سببا آخر في الاخضاع كمصدر ايرادي للخزانة خاصة وان اعتبارات التشخيص لا تنطبق عليها مما يرتب عينية الضريبة وزيادة الوعاء وارتفاع الحصيلة . كذلك فان اخضاعها للضريبة يساعد في تحقيق الدولة لسياساتها الاقتصادية من توجيه للاستثمارات والى زيادة الادخار وتكوين الاحتياطيات او توزيعها وغير ذلك من الاهداف وفقا لما تسعى اليه الدولة الاقتصادية :

واذا كان من المتفق عليه اخضاع الشركات فان نظام اخضاعها يختلف من دولة الى اخرى وان اتجهت اغلب التشريعات التي تعتنق نظام الضريبة الموحدة الى اخضاعها لنظام خاص سواء باخضاعها لضريبة خاصة على الدخل بسعر نسبي او بسعر تصاعدي او باخضاعها للعنصر النسبي لضريبة الدخل على الاشخاص الطبيعيين ، ومثال ذلك في الولايات المتحدة حيث تخضع الشركات لضريبة نسبية واخرى تصاعدية . كذلك في فرنسا فانها تخضع لضريبة نسبية اما في الدول التي تعتنق النظام النوعي فانها تخضع لذات الضريبة التي تطبق على الاشخاص الطبيعيين كما هو الوضع في مصر دون اخضاعها للضريبة العامة على الايراد .

## المبحث الثالث

### الضرائب على رأس المال

يقصد برأس المال (١) من وجهة النظر الضريبية مجموع الأموال العقارية والمنقولة المادية والمعنوية القابلة للتقويم نقدا والتي يتساكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت مدره لدخل نقدي أو عيني أم لخدمات أم كانت عاطلة عن كل انتاج . وبذلك نرى أن رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلط بمفهوم الثروة خلافا للتعبير الاقتصادي لرأس المال الذي يقتصر على الأموال المنتجة للسلع والخدمات. كذلك رأس المال يقدر باعتباره فائض الأصول الممول على خصومه في لحظة معينة بعكس تقدير الدخل الذي ينظر اليه باعتباره تيارا مستمرا خلال فترة من الزمن تطول أو تقصر .

ومن السائد أن تفرض الضريبة في الظروف العادية على الدخل . فهى باعتبارها فريضة متكررة يتعين أن تنصب على عناصر متجددة تتكون بانتظام، أو على نتاج يمكن استهلاكه دون أن يختفى المصدر الذي يدرها . وخلافا لذلك فإن رأس المال يتصف بالثبات وعدم التجدد بانتظام أو على الأقل على فترات متفاوتة وأن كان قابلا للزيادة والنقصان. ولذا اذا أصابت رأس المال ضريبة فيتعين أن يكون سعرها ملائما بحيث يمكن أن تدفع من الدخل والا تفتطع من رأس المال الا في حالات استثنائية خشية أن يضعف أو أن يزول فيتضاءل أو يفنى الدخل الذي ينتج منه .

---

Laufenberger (II) op cit p. 54.

وقد أثار اخضاع رأس المال للضريبة العديد من الانتقادات والنقاش  
النظري الذي خفت حدته. ويمكن في ظل التشريعات الحديثة التفرقة بين عدد  
متنوع من الضرائب على رأس المال حسب شدتها وتكرارها ودرجة شمولها .

#### ١ - الضريبة على رأس المال التي تدفع من الدخل

وفي هذه الحالة يكون وعاء الضريبة هو رأس المال ولكنها تفرض بسعر  
منخفض للدرجة تسمح بدفعها من الدخل، وبحيث يبقى رأس المال دون أن  
يقتطع منه شيء ، فرغم أن وعاءها هو رأس المال إلا أن العنصر الاقتصادي  
الذي ترمى إليه يكون الدخل . ففي ألمانيا تفرض ضريبة دورية على رأس  
المال بسعر ١ ٪ مما يسمح بالوفاء بمقدارها من الدخل المحققة . وقد يبدو  
للوهلة الأولى أن فرض الضريبة على رأس المال يحقق نفس الهدف من فرض  
ضريبة دخل بسعر أعلى عند تحقيقهما لنفس الحصيلة ، مثلاً لو أن شخصاً  
يملك ثروة تقدر بـ ١٠,٠٠٠ جنيه ، تدر دخلاً قدره ٥٠٠ جنيه ، وترمي  
الدولة إلى أن تحصل منه ضريبة حصياتها ٥٠ جنيه فاما أن تفرض عليه ضريبة  
دخل بسعر ١٠ ٪ أو ضريبة على رأس المال بسعر ٥ ٪ . ولكن رغم هذه  
المساواة في الحصيلة إلا أن هناك العديد من الاختلافات سواء في معاملة العناصر  
الخاضعة وفي الآثار المترتبة على كل منها تدفع إلى رفض فكرة البعض في الاكتفاء  
بفرض ضريبة وحيدة على رأس المال باعتبار أن ثروة الشخص هي المعيار  
الأفضل لقياس طاقة الفرد الضريبية . ففضلاً عما يوجه للضريبة الوحيدة من  
عيوب وانتقادات فإن الضريبة على رأس المال تعفى دخل العمل من الخضوع  
للضريبة وأنه إذا كان مسلماً به إعفاء دخول العمل المتواضعة إلا أنه لا يمكن  
قبوله بالنسبة لأصحاب الدخل المرتفعة .



ولكن عذم صلاحية المعيار كقياس وحيد لقدرة الفرد على الدفع لا يؤدي الى رفضه تماماً، فعدالة توزيع الأعباء الضريبية تتطلب عدم اغفاله كمعيار لقياس قدرة الممول، بل وتاجاً العديد من الدول الى فرض الضريبة على رأس المال بسعر معتدل كضريبة تكيلية للضريبة على الدخل نظراً لما تحققه من مزايا أهمها :

١ - تمكن هذه الضريبة من اخضاع العناصر غير المنتجة للثروة التي لا تصيبها ضريبة الدخل والتي ليس هناك مبرر لعدم خضوعها كالجواهر والثروات المكسدة والتحف الفنية أو اراضى البناء غير المستغلة، بل ان فرض الضريبة على هذه الثروات سيحمل أصحابها على التصرف فيها واستثمارها حتى تأتي بدخل يمكن أن تؤدي منه الضريبة. وفي هذا فائدة للاقتصاد القومي بمحاربته للمدخرات العاطلة التي تقلل من الطلب الفعال وتدفع الى تشغيل الطاقات المعطلة.

٢ - يتيح استخدام هذه الضريبة التمييز بين الدخول المستمدة من العمل وتلك المستمدة من رأس المال بطريقة أقل تحكماً من التمييز بواسطة السعر في ضريبة الدخل. فبينما يخضع الدخل أياً كان مصدره لضريبة عادية للدخل بسعر واحد يمكن ان تفرض الى جانب ضريبة على رأس المال بسعر معتدل مما يؤدي الى اخضاع رؤوس الأموال الى ضريبتين واخضاع دخل العمل لضريبة واحدة. كذلك يمكن استخدام هذه الضريبة في الحالات التي تتطلب فيها العدالة وحاجة الاقتصاد القومي الوصول الى الدخل عن طريق رأس المال والتمييز في معاملة هذه الدخول الناتجة من استثمارات متنوعة (١).

---

(١) د. زكى عبد المتعال - المرجع السابق ص ٣١٤

ومثال ذلك سندان يدر أحدهما عائد قدره ٣٪ وآخر ٨٪ لتعرضه لمخاطر أكبر فبينما تخضع ضريبة الدخل الثاني لعبء أكبر تتمكن ضريبة رأس المال من تجنب مثل هذه المعاملة .

٣ - يتيح تطبيق هذه الضريبة حصر روثوس الأموال التي لدى الممولين ، فتجتمع العديد من البيانات للإدارة الضريبية التي يمكنها استخدامها كأداة للرقابة على اقرارات الممولين سواء في ضريبة الدخل او في ضريبة التركات ، كما يمكن الاستفادة منها في تجميع بيانات واحصائيات عن الدخل والثروة .

وقد حدثت هذه المزايا المختلفة بجانب تحقيق هذه الضريبة للعدالة في توزيع الاعباء الضريبية وفقا لمقدرة الفرد على الدفع - بيعض الدول الى فرض ضريبة تكميلية على رأس المال ومثالها المانيا وسويسرا .

## ٢ - الضريبة على رأس المال التي تقطع جزءا منه

ومن هذه الحالات يرتفع سعر الضريبة على وعائها وهو رأس المال فيقتطع جزءا منه . ونظرا لضخامتها فلا تكون هذه الضريبة متكررة حتى لا تقضى على مصدر الدخل . وتلجأ الدول لهذه الضريبة في حالات استثنائية كما في حالات الحروب والازمات . كذلك قد تتخذ الضريبة على رأس المال أشكالا أخرى متعددة ، فقد تفرض على زيادة القيمة العقارية او المنقولة التي لا ترجع الى عمل الشخص وادخاره ولكن تكون ناتجة عن قيام الدولة ببعض الأعمال العامة او نتيجة تقدم العمران ، وقد تكون ضريبة على انتقال رأس المال ويلحق بهذا النوع ضريبة التركات التي تعددت مبرراتها القانونية والمالية والاقتصادية . وسنعرض فيما يلي لبعض هذه الصور :

## ١ - الضريبة الاستثنائية على رأس المال

Le prelevement sur le Capital en temps de crise

قد يحدث في الحالات التي تعقب الحروب والأزمات أن تتطلع الدولة لفرض ضريبة استثنائية على رؤوس الأموال الخاصة ، كقيلة بان تحقق لها إيرادات ضخمة تغطي نفقاتها المتزايدة وتتخلص بها من اعباء ديونها وتضع حدا لمشاكلها المالية بدلا من رفع اسعار ضرائبها التقليدية لفترة طويلة تتراكم خلالها الأعباء . وتجده الدولة في رأس المال المتراكم في يد الطبقة التي تملك والذي يعبر عن المقدرة على الدفع وعاء مغريا على الاقتطاع منه مرة واحدة لتحصيل الموارد بالقدر المطلوب وفي فترة وجيزة . وتدعم الدولة وجهة النظر في الالتجاء لهذه الضريبة بأنها في ظل ظروف معينة تعد أفضل الوسائل للحصول على المال لعدم امكان زيادة الضرائب العادية بطريقة كبيرة لفترة طويلة والا عرقل هذا العبء الضريبي الانتاج وحد من النشاط ، كما انه في فترات الأزمات والحروب يدفع البعض ضريبة الدم ومن العدل ان يتحمل أصحاب رؤوس الأموال بعض الأعباء في صورة اقتطاع من اموالهم . ليس هذا فحسب بل ان هذا الاقتطاع أداة للتقليل من التفاوت في الثروات والدخول وتحقيق العدالة الاجتماعية بالإضافة الى ان هذا الاقتطاع لا يترتب عليه ضياع للثروة بل هو مجرد نقل لها من يد الى أخرى ، كما أنه أداة لإمتصاص القوة الشرائية المتراكمة والتي تحمل تهديدا بزيادة التضخم بتدعيمها للطلب في وقت يعجز العرض عن التجاوب بسهولة وفي ذلك تحقيق للاستقرار الاقتصادي .

ولكن رغم هذه المزايا يشير فرض هذه الضريبة العديد من النقد لما يثيره من مشاكل عملية وآثارها السيئة على الاقتصاد القومي : فيصطدم تطبيق مثل هذه الضريبة بصعوبة حصر وعائها وكثرة التهرب منها بل قد يدفع ارتفاع

سعرها الى تهريب رؤوس الأموال خارج البلاد وعدم تحقيقها لهدفها في الحصول على الأموال ، فاذا كان من السهل حصر رؤوس الأموال العقارية التي يصعب اخفاؤها الا أن ذلك يثير مشاكل ومنازعات كثيرة عند تقدير قيمتها . كذلك الأمر بالنسبة للثروة المنقولة والتي يسهل تهريبها الى جانب ذلك كالسندات لحاملها والأموال المكسدة في شكل نقدي سائل .

وفي الواقع ان هذا النقد وان اشار الى المشاكل العملية الا ان للدولة وسائلها المختلفة للحد من التهريب والتقليل منه الى اكبر حد ، ك فرضها للرقابة على النقد ، وتغييرها لفئات العملات الكبيرة واخضاعها السندات لشروط معينة لتحصيل عائدها مما يجبر أصحابها على اعلانها ولكن هذه الأساليب لا تقلل من قيمة النقد الذي يشير الى ما تكلفه مثل هذه الضريبة من انفاق لحبايتها .

كما تنتقد هذه الضريبة أيضا لما يثيره تحصيلها كذلك من مشاكل . اذ أن فرضها بسعر مرتفع في وقت معين يجبر أصحابها الى عرض اموالهم مرة واحدة فتدهور قيمتها وتسبب حركة انكماشية عامة . ولكن يمكن الرد على هذا بان الدولة تستطيع التخفيف جزئيا من هذا التدهور بتجزئة الضريبة على عدة سنوات ، كما انها قد تقبل الوفاء في حدود معينة لأجزاء منها بطريقة عينية . ومع ذلك فمثل هذه الاجراءات قد تعرقل تحقيق هدف الضريبة في جمع المال بسرعة كما انها تكون عرضة لعدم التحصيل لتغير ظروف الممولين ، كما ان حصول الدولة على بعض الأموال عينا سيدفعها الى التصرف فيها فضلا عما يترتب ادارتها لهذه الاموال من نفقات .

كما انتقدت هذه الضريبة بانها تؤدي الى هدم جزء كبير من رأس مال المجتمع واضعاف قدرته على الانتاج ، كما انها غير عادلة حيث تعاقب المدخر

والمستثمر وتحمي من انفق امواله في الاستهلاك (١) وفي الواقع ان القول بهدمها لرأس المال القومي خلط بين رأس المال الخاص والثروة القومية ويفترض أن ما تحصل عليه الدولة من اموال يضيع عبثا وانها مستهلكه وليست منتجة . ولكن الفكر الحديث وازدياد تدخل الدولة اثبت غير ذلك . فالدولة تتدخل لتزيد من الانتاج وترفع من الدخل وتنمي الثروة القومية . فمثل هذه الضريبة تعيد توزيع الثروة ولا تقضي عليها بل على العكس فاذا حقق هذا التوزيع الجديد حسن استخدام للأموال يساعد ذلك على تنمية هذه الثروة كذلك يمكن التحقق من عدالة هذه الضريبة بالتقليل بقدر الامكان من التهرب وبالتمييز في السعر . والقول بمعاقبها للدخار قد يحد منه انها ضريبة استثنائية وغير متكررة .

ورغم ما ثبته هذه الضريبة من مشاكل وتقدفاتها قد تكون ضرورية . وواجبة ليس فقط لتحقيق العدالة بمصادرة جزئية للأموال التي تكونت في ظروف استثنائية بل قد تفرضها عوامل اقتصادية ومالية وسياسية ، فقد فرضت المانيا ضريبة استثنائية على رأس المال سنة ١٩١٩ ولكن دفعت مشاكلها الى الغائها في ١٩٢٣ واستبدلت بها ضريبة على الدخل المستمدة من ملكية رؤوس الأموال . كذلك طبقت في فرنسا في عام ١٩٤٥ باعتبارها أحد نوعي ضريبة التضامن الاجتماعي وجعل وعائها رأس المال الموجود لدى الأشخاص الطبيعيين والشركات وفرضت بطريقة تصاعدية في الحالة الأولى بسعر يتراوح بين ٣٪ ، ٢٠٪ وبسعر نسبي قدره ٥٪ في حالة الشركات وقد ساهم اعتدال سعر هذه الضريبة والعديد من الاعفاءات الممنوحة وتجزئة دفعها الى تحقيقها لبعض أهدافها فشلت حصيلاتها في عام ١٩٤٦ مقدار ١٠٦ ٪ لتتخفض

---

Duverger: op. cit. pag. 115 - 616.

(١)

د. محمد حلمي مراد المرجع السابق ص ١٩٧ .



بطريقة تدريجية لتبلغ ٦٪ في عام ١٩٤٩ . وبين البعض أنه رغم ضآلة هذه النتائج مقارنة بما تتطلبه من جهد ، فقد حققت نفعا في توفيرها المال الذي استخدم ليبدء الاقتصاد مسيرته . (١)

## ٢ — الضريبة على التصرفات في رأس المال L'impôt sur les mutation en Capital

وهي تمثل اقتطاعا لرأس المال محل التصرف . ويتميز هذا الاختصاص بصاحبته المال بطريقة استثنائية عند التصرف فيه الا أنه يكون ضريبة عادية يمكن الاعتماد عليها بطريقة دائمة لأن المال لا يكون محل تصرف بطريقة سنوية منتظمة . وهناك اشكال متعددة من هذه الضرائب على التصرفات بين الأحياء سواء كانت بمقابل أو بدون مقابل أو أن تم بسبب الموت وسنعرض لها بلى للضريبة على التركات .

الضريبة على التركات : (١) وهي أهم الضرائب المفروضة على رأس المال والتي تقتطع جزاء منه وقد تعددت النظريات التي تبرر فرضها . ففي ظل الاقتصاد الحر اعتبرت كضمن لما تقوم به الدولة من خدمات بتنفيذ رغبات المتوفى وبجماية التركة حتى يصل كل وارث الى حقه . كما أشار البعض الى اعتبارها كتعويض مقابل ما قام به المتوفى من تهريب اثناء حياته . ولأنك أن هذين التبريرين لا يثبتان على النقد ، فليس هناك تناسب بين ما تتقاضاه الدولة من ضرائب تصاعدية وما تؤديه من خدمة للتركة ، وليست الضريبة في حد ذاتها مقابل للخدمات وإنما هي فريضه اجبارية بلا مقابل كسأهمه في الأعباء العامة . كذلك لا يمكن قبول التبرير الثاني على أساس أنها تعويض للتهرب فليس هناك

---

Gaudemet P. 165. (١)

تناسب بين الناحيتين وهل يمكن القول بأن الضريبة تسقط أو تخفف اذا اثبت أن المورث لم يهرب من الضرائب حال حياته .

والأجدر بالقبول هو تبرير الضريبة على أساس ما يفرضه واجب الترابط والتضامن بين الفرد والمجتمع والذي لا يقل عن رابطة الفرد بأسرته .  
بالإضافة الى ذلك فمثل هذه الضريبة يقلل من تركز الثروات وتخفف من حدة التفاوت في توزيعها ويحقق بذلك العدالة الاجتماعية . كذلك فليس من المنطقي أن تفرض الضرائب على دخل العمل وتعفى الثروات التي يحصل عليها الوارثون دون بذل لآى جهد . وأخيرا فان هذه الضريبة قد يبررها ما تحققة من إيرادات للخزانة وبطريقة سهلة عندما يكون سعرها تصاعديا خاصة وانها تفرض على الورثة في وقت تنتقل اليهم أموال لم تكن لهم من قبل وتزيد من مقدراتهم على الدفع ويسهل عليهم أدائها وان اجبرتهم أحيانا على تصفية أحد أصولها فان ذلك يترتب عليه تدهورا في قيمته . كما أن الخزانة يمكن أن تحصل على حقها قبل توزيع التركة على الورثة دون أن تعاني في الماطلة والتأخير في التحصيل .

كذلك لا يثير قنطاع هذه الضريبة لجزء من رأس المال نفس الاعتراضات الموجهة للضريبة الاستثنائية على رأس المال ولكن مع ذلك فقد وجه اليها عدة انتقادات :

١ - يؤدي فرض هذه الضريبة الى غرقلة رغبة الممول في الادخار والانتاج إذا توقع أن نسبة هامة من أمواله سوف تؤول الى الخزانة مما يدفعه الى انفاق أمواله ولكن يمكن الرد على هذا بأن الاستثمار يخضع لاعتبارات عديدة وقوية وقد لا يؤثر فرض مثل هذه الضريبة على الحد منها خاصة اذا لم يكن سعرها مرتفعا . بل قد يكون حافزا الى الاستزادة من النشاط اذا ما أراد المورث أن يترك لورثته مقدارا معيناً من الثروة بعد دفع الضريبة .

٢ - يؤدي فرض هذه الضريبة الى محاولة الممول الهرب منهسما بالتصرف في أمواله حال حياته عن طريق الوصية أو الهبة . كما أنه قد تدفعه أيضا الى تحويل استثماراته الى مكتنزات يسهل إخفاؤها .

ويحاول المشرع الحد من مثل هذا الهرب بسريان الضريبة ليس فقط على الأموال التي تنتقل بالميراث بل أيضا على تلك الأموال التي تنتقل بطريق الوصية وعلى التصرفات التي يقوم بها المورث قبل وفاته عمدة محددة لصالح بعض ورثته .

٣ - ينظر البعض الى هذه الضريبة على أنها غير انسانية لأنه بدلا من أن تعيد الادارة المالية الى موااساة الورثة فانها تسارع بحصر التركة والمطالبة بنصيبها .

ورغم هذا النقد الذي أمكن تفنيد جانباً هامة منه فقد بينا أن لهذه الضريبة ما يبررها وتتبع عادة الدولة لأخذ نصيبها أحد أسلوبين أو الأسلوبين معا :

أ - **الضريبة عن مجموع التركة** : أي تفرضها على القيمة الصافية لكافة عناصر التركة قبل توزيعها على الورثة . إذ لا تركة الا بعد سداد الديون . ويمكن فرض هذه الضريبة من وفرة في الحصيلة وخاصة اذا كان سعرها تصاعديا ومن سهولة في الجباية .

ب - **الضريبة على نصيب كل وارث بعد توزيع التركة** : ويرى أنصار هذه الضريبة أنها أقرب الى المنطق لأن المكلف هنا هو الوارث وليس المورث ، كما ان مثل هذه الضريبة تمكن من مراعاة الظروف الشخصية للوارث . ويختلف القدر المدفوع من الضريبة حسب قيمة النصيب الموروث وأعباء للوارث العائلية ودرجة قرابته . فيزداد سعر الضريبة بزيادة النصيب الموروث لوقوعه في شريحة أعلى ، كما يرتفع السعر بابتعاد قرابة الوارث استنادا الى ان مثل هذه الثروة لم تكن منتظرة بعكس حال الأقراء الأشد قرابة فهي بالنسبة

لهم أمر منوقع وكانوا يستمتعون به أثناء حياة مورثهم ومن العدالة أن يستمروا كذلك .

كما يراعى أيضا أعباء الوارث العائلية ودرجة يساره . وفي بعض التشريعات ينظر في تطبيق التصاعد الى سن الوارث فيقل السعر كلما ازداد السن ( النسبة ) مثلا ) رغبة في عدم اخضاع المادة الخاضعة للضريبة لأكثر من مرة في فترة قصيرة .

٢ - الضريبة المزدوجة على الشركات : ويجد بعض الكتاب الجمع بين الضريبتين ، فالضريبة على مجموع الشركة تمثل ما يجب دفعه للمجتمع نظير حماية ومساهمة وتكوين الشركة ، أما الضريبة على نصيب كل وارث فهي تتلاءم مع ازدياد قوته الاقتصادية .

وفي مصر يأخذ التشريع الضريبي بالضريبة المزدوجة . فينص القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ على فرض رسم ابلولة على الشركات على نصيب كل وارث ، كما فرض المرسوم بقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٥٢ الى جواز هذه الضريبة ضريبة على الشركة في مجموعها .

## المبحث الرابع

### الضرائب على الانفاق

بينما تفرض ضرائب الدخل بمناسبة الحصول عليها فإن الضرائب على الانفاق تفرض بمناسبة استعمال الدخل و انفاقها. وتحتل الضرائب على الانفاق مكانة هامة وان كانت بدرجات متفاوتة في الأنظمة الضريبية المختلفة . بل لقد نادى بعض المفكرين باحلال الانفاق الشخصي محل الدخل كوعاء للضرائب باعتباره مقياسا أصدق للطاقة الضريبية الفردية بالإضافة الى فعالية الضرائب على الانفاق في تحقيق الأهداف المتعددة للدولة (١) . أفضليتها في مجال الحوافز .

ويقصد بالضرائب على الانفاق أساسا الضرائب على الاستهلاك حيث أنه يكون النسبة الهامة من الدخل المنفق بالإضافة الى أن الانفاق الاستثمارى يعامل معاملة خاصة وتعتبر الضرائب التى تصيبه ضرائب على رأس المال خاصة اذا كان سعرها مرتفعا يؤدى الى التزام ضريبي يزيد عن الدخل المستمد منه مقتطعا بذلك جزءا من رأس المال .

وتتفق ضرائب الاستهلاك مع ضرائب الدخل فى الهدف وان اختلفتا فى الوسيلة . فبينما ترمى الأولى الى اقتطاع جزء من الدخل عند الحصول عليه أى بطريق مباشر، تهدف الثانية الى اقتطاع جزء منه حين استخدامه برفع أثمان السلع والخدمات التى ينفق عليها . ويكون الاقتطاع هنا بطريق غير مباشر.

١ - د. على عياد ص ٧٦ فى النظم الضريبية المكتوب عبد المنعم فوزى وآخرون



وتتعدد صور وأشكال هذه الضرائب من حيث نظامها وأسلوب تحصيلها فهي إما ضريبة على سلعة معينة بالذات وإما على مجمل الانفاق ، كما أنها قد تفرض على السلعة المنتجة والمستهلكة عند دخولها أو خروجها من الدولة . كذلك قد يكون احتكار الدولة لصناعة معينة من وسائل فرضها .

وسنعرض فيما يلي الى :

١ - الضرائب النوعية على الاستهلاك .

٢ - الضرائب الجمركية .

٣ - الضرائب العامة على الانفاق .

#### **أولاً : الضرائب التي تفرض على سلع معينة بالذات :**

وفي هذه الحالة تفرض الضريبة على بعض أنواع من الانفاق على الاستهلاك أى على أنواع معينة من السلع وبعض الخدمات كالسينما والملاهى . ويشير فرض هذه الضرائب نوعين من المشاكل يتعاق أولهما باختيار الساعة وثانيهما بأساوب تحصيلها .

١ - اختيار السلعة الخاضعة : يرتبط اختيار المشرع الضريبي لهذه السلع بالتوفيق بين اعتبارات متعددة وخاصة اعتبارى الحصيلة والعدالة . ولذا فان فرضها يؤدى الى التفرقة بين أنواع ثلاث من السلع :

أ - السلع الضرورية : وهى السلع التى لا يمكن للأفراد الاستغناء عنها لاشباعها لحاجات يتعذر عليهم تحمل عدم اشباعها كالمواد الغذائية . وتتميز بأن الطلب عليها غير مرن . بمعنى أن ارتفاع ثمنها لا يؤدى الى انخفاض الطلب عليها أو يؤدى الى نقصانه بنسبة أقل من نسبة ارتفاع الثمن . واختيار مثل هذه السلع كوعاء للضريبة يحقق غزارة الحصيلة حيث لا تتأثر هذه

الحصيلة بالتغيرات الاقتصادية، كما يمكن زيادتها بمجرد رفع سعر الضريبة المفروضة لتعذر ضغط الاستهلاك. ولكن وإن حققت الضريبة الاعتبار المالي بوفرة حصيلتها إلا أنها تهدم فكرة العدالة وتحمل الفقراء النصيب الأكبر من عبئها. لأن السلع الضرورية تمثل جانباً هاماً من انفاق هذه الطبقات بينما تمثل نسبة ضئيلة من دخول الفئات الغنية مما يجعل منها ضريبة غير عادلة، إذ أنها تتناسب تناسباً عكسياً مع مقدار الدخل. وخلافاً لما كان سائداً في الماضي ظهر اتجاه واضح نحو اختفائها. ليس هذا فحسب بل تتجه الدول المعاصرة لإعانة السلع الضرورية حتى يمكن بيعها بسعر قد يقل عن ثمن تكلفتها حفاظاً وتحقيقاً للعديد من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

ب - السلع الكمالية : ويبدو لأول وهلة أنها ضريبة توفق بين الأهداف المختلفة فهي عادلة لا تصيب إلا القادرين الراغبين في استهلاك سلعة كمالية معينة كما أنها قد تحقق حصيلة هامة لارتفاع أثمان هذه السلع. ولكن سرعان ما تتبدد هذه الفكرة بالنظر إلى الانتقادات التي توجه إليها. ففهوم السلع الكمالية غير واضح وغير محدد. إذ يتغير حسب اختلاف الزمان والمكان بل وحسب الاستعمال من شخص إلى آخر في الزمان الواحد. كما أن حصيلة هذه الضريبة محدودة إذ لا يمثل استهلاك السلع الكمالية إلا نسبة محدودة من الانفاق الاستهلاكي كما أن ارتفاع سعر الضريبة يؤدي إلى تناقص الطلب عليها بنسبة أكبر لما يتسم به طلبها من مرونة كبيرة. بالإضافة إلى أنها قد لا تحقق العدالة. فقد لا يتحمل المستهلكون عبئها بل قد يلقى هذا العبء على متبعيها وقد يكونوا من الحرفيين هذا بجانب ما تحدثه من آثار اقتصادية سيئة نتيجة الحد من صادرات مثل هذه الصناعات.

وازاء النقد الموجه الى هذه الضرائب سواء المفروضة منها على السلع  
الضرورية أو الكمالية يتجه اختبار المشرع الى النوع الثالث .

ح - سلع الاستهلاك الجارى : وهى تلك السلع التى لا تشيع حاجات  
ضرورية كما أنها لا تعد كمالية ويتم استهلاكها على نطاق واسع قابل للازدىاد  
فى المستقبل . وتحقق الضرائب على هذه السلع التوفيق بين اعتبارات العدالة  
والحصول ولكن مع مراعاة أن ارتفاع سعر الضرائب قد يؤدى الى نقصان  
الحصول نظرا لمرونة الطلب على هذه السلع ، ومثالها الواضع الدخان والشاي  
... الخ . وتجدر الإشارة الى أن تحرير المشرع الضريبي للسلع الخاضعة للضرائب  
على الاستهلاك يختلف من دولة الى أخرى حسب الأوضاع السياسية والاقتصادية  
والاجتماعية السائدة . ففى بعض الدول التى ترغب فى التنمية وتعجز عن توفير قس  
كاف من المدخرات قد يكون من المتعذر اعفاء السلع الضرورية من الضرائب  
بعكس الوضع فى دولة متقدمة تستمد الجزء الأكبر من حصيلها من ضرائب  
الدخل فقد تدعمها ببعض الضرائب على السلع الكمالية .

## ٢ - اساليب تحصيل الضرائب على انواع من السلع والخدمات :

أ - ضرائب الإنتاج : بعد اختيار السلعة محل الاخضاع الضريبي تحدد  
الدولة أسلوب تحصيل الضريبة وجبايتها . فقد تحصل فى آخر المراحل التى  
تمر بها السلعة عند وضعها المستهلك أى عند بيعها له ، كذلك قد  
تحصل مباشرة من المستهلك بناء على قوائم اسمية كالضرائب على حيازة  
أجهزة الراديو والتلفزيون ورسوم وضرائب السيارات . ولكن الجزء الغالب  
من الضرائب على السلع يحصل فى مرحلة انتاجها وتعرف برسوم الانتاج وان  
كانت فى حقيقتها العلمية ضرائب على الانتاج وليست رسوما . وفى هذه الحالة  
يقوم المنتج بدفع الضريبة والقاء عبثها على المستهلك برفع ثمن السلعة بقيمتها .

ورسم الانتاج ضريبة نوعية عينية غير مباشرة . وهو قاصر على بعض السلع دون غيرها مما يتطلب تخير المشرع للسلع التي تحقق هدف الحصيلة ولا تتنافى مع العدالة والاعتبارات الأخرى . ولذا فتفرض في الغالب على بعض أنواع من الخدمات وبعض السلع الشائعة الاستعمال كالبنزول والبنزين والكحول التي يتركز انتاجها في عدد محدود من المصانع حتى تسهل مراقبة الانتاج وتحصيل الضريبة دون ارتفاع تكاليف هذه الحماية . وتعتبر ضريبة الانتاج ضريبة عينية لا تراعى ظروف الممول والمتحمل لعبثها وان راعت الدولة في تحديد سعرها طبيعة السلعة الخاضعة ومدى استهلاكها .

ب - الاحتكارات المالية : قد تلجأ الدولة في بعض الحالات الى احتكار انتاج سلعة وبيعها أو احتكار بيعها فقط بغية الحصول على إيرادات كبيرة كبيرة بدلا من ترك الانتاج والتسويق حرا وفرض ضريبة عليه اذا كانت هناك صعوبات في مراقبة وتحصيل الضريبة مما يؤدي لكثرة الهرب وارتفاع تكاليف الحماية . وهناك أمثلة عديدة في الدول المختلفة للاحتكارات المالية كاحتكار الحكومة الفرنسية لصناعة وبيع الدخان أو احتكار بعض الدولة للبيع فقط بشرائها بسعر رسمي كل ما تنتجه المصانع الخاصة واحتفاظها لنفسها ببيع الحملة والتخزين أو بالاعتصام فقط على بيع الحملة .

ج - فرض الضريبة عند دخول السلعة أو خروجها من الدولة وتعرف بالضرائب الجمركية . وتعد أهم الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك وسنفردها مبحثا خاصا .

### ثانيا : الضرائب الجمركية :

هي ضرائب خاصة على الاتفاق تفرض على السلع المستوردة والمصدرة أي عند تخطيطها حدود الدولة . وتهدف هذه الضرائب الى تحقيق العديد من الأهداف : أهداف مالية ومثلها ضريبة الدخان في مصر ، كما انها تعد من أقدم الضرائب التي استخدمت في تحقيق أهداف اقتصادية كتطبيق الحماية

للصناعات الوطنية . كذلك استخدمت لتحقيق أهداف اجتماعية كمنع استيراد سلعة معينة كالحمور مثلا وتشجيع استيراد السلع الضرورية التي يستهلكها الشعب ، وتشمل الضرائب الجمركية ضريبة على الصادرات وأخرى على الواردات . وتعتبر الثانية هي الضريبة الأكثر أهمية بينما أن الأولى لا توجد إلا استثناء وفي حالات محدودة . إذ تسعى الدولة أساسا إلى تشجيع صادراتها بل ومنحها الإعانات وبالتالي عدم تحميل المنتج أو المصدر ضريبة تعرقل تصريف السلعة في الخارج . ولكن قد تفرضها الدولة لغرض مالي إذا ما كانت السلع المصدرة تتمتع بمركز احتكاري في الخارج وكان الطلب عليها غير مرن كغرض باكستان لضريبة على الحوت . وقد تفرض هذه الضريبة بفصد امتصاص جانب من إيرادات المصدرين وكما قد تهدف كذلك إلى منع تصدير سلعة والاحتفاظ بها في الداخل لحاجة السوق المحلي . وتنقسم الضرائب الجمركية سواء كانت على الصادرات أم الواردات إلى نوعين رئيسيين فإما أن تكون ضرائب قيمية أو نوعية . والضرائب القيمية *Advalorem* تفرض على أساس نسبة مئوية من قيمة السلعة وتختلف نسبتها باختلاف طبيعة السلعة أما الضرائب النوعية *Specifique* فهي تفرض على أساس مبلغ معين لكل وحدة معينة من السلعة كجنيه للمتر أو للكيلو . . الخ . .

ولكل من هذه الضرائب مزاياها وعيوبها فتسير الضريبة القيمية بأنها تتفق ومتطلبات الاقتصاد الحديث حيث السلع عديدة ومتنوعة مما يمكن من التفرقة في المعاملة حسب نوعية السلعة ودرجة جودتها بالإضافة إلى اتصافها بالمرونة وارتفاع حصيلتها بارتفاع أسعار السلع . ولكن يؤخذ على هذه الضريبة أنها قد لا تحقق أهدافها عند انخفاض أسعار السلع في الخارج بدرجة أكبر من انخفاض الأسعار في الداخل فتقل الحصيلة الجمركية ولا توفر الحماية للسلع الوطنية في الداخل . كذلك تنبقد أن تطبيقها باهظ



التكاليف يستلزم الاستعانة باعداد من المثمين والخبراء ويحتاج الى خبرة والملم واسع باسعار الاسواق العالمية ، خاصة وان نسبة من العملاء يتقدمون بفواتير غير حقيقية ويعطون بيانات غير صادقة عن قيمة السلع المستوردة .

اما الضرائب النوعية فتتميز ببساطتها وسهولة تحصيلها الا انها معيبة من عدة وجوه . فتعتبر ضريبة غير عادلة لان عبثها اثقل على الاصناف الرخيصة بالنسبة للاصناف الغالية من نفس السلعة . ولذلك فمراعاة للعدالة تقسم كل نوع من السلع الى عدة اقسام حسب اختلاف نوعها ، وتفرض على كل منها ضريبة تختلف في مستواها عن القسم الآخر ويؤدي هذا الى فقدانها لبساطتها ، كما يعيبها كذلك ثبات جسيماتها رغم تغير قيمة السلع الخاضعة لها مما يستلزم اعادة النظر في مقدارها من وقت آخر .

نتبين من ذلك ان لكل من الاسلوبين مزاياه وعيوبه وتعتمد الدول الى الجمع بين النوعين في التطبيق . وقد اخذت التعريفة الجمركية المصرية المعمول بها من اول يناير سنة ١٩٦٢ بمبدأ الضريبة القيمة مع فرض بعض الفئات النوعية على سبيل الاستثناء .

وتتصف الضرائب الجمركية بالعمومية وتفرض على كافة السلع الا ان المشرع قد يقرر اعفاءات دائمة او مؤقتة في بعض الحالات تحقيقا لاهداف اقتصادية . ومنها :

١ - التجارة العابرة Transit وينطبق هذا النظام على السلع التي تجتاز ارض الدولة في طريقها الى دولة اخرى . وتعفى التشريعات المختلفة مثل هذه التجارة من الضرائب نظرا لعدم منافستها للسلع الوطنية وللإستفادة من الخدمات التي تقوم بها الدولة من تأمين ونقل من جهة أخرى . هذا مع اتخاذ الاحتياطات المختلفة التي تحول دون تهريب هذه السلعة بالداخل .

## ٢- السماح المؤقت والدو باك L'Admissiou temporaire et le Drawback

ويهدف هذان النوعان الى تشجيع الصناعة الوطنية وذلك بتسهيل استيراد المواد الأولية ونصف المصنوعة لتصنيعها واعادة تصديرها . وبينما يسمح في النوع الأول وهو السماح المؤقت بدخول السلعة دون دفعها لضرائب بشرط اعادة تصديرها في فترة معينة مع استيفاء شروط اخرى ، فان النظام الثاني يقضى بدفع الضريبة على ان تسترد عند اعادة التصدير ومثلها رد ضريبة الدخول الى مصدرى السجائر المصرية .

٣- المناطق الحرة Zone franches وهي مناطق محددة داخل الحدود السياسية للدولة الا انها تعتبر خارج الدولة من الوجهة الجمركية . ويتم فيها تداول السلع الاجنبية او استيرادها وتصديرها بحرية وذلك بغية تشجيع انشاء الصناعات في المنطقة الحرة وزيادة النشاط التجاري بما يحقق فوائد للاقتصاد القومي . ولا تستحق الضريبة الجمركية على السلع الا في حالة عبور السلع الى داخل الإقليم .

## ثالثا : الضرائب العامة على الانفاق :-

وتفرض هذه الضرائب لا على بعض السلع والخدمات كما هو الحال بالنسبة للضرائب النوعية بل على جميع السلع والخدمات او على الاقل على اكبر عدد منها . واذا كانت هذه السلع هي المادة الخاضعة للضريبة الا ان الأساس الذي تربط عليه الضريبة هو السعر الكلي للمنتجات المباعة او الخدمات المؤداة خلال فترة معينة ( شهر او كل ثلاثة شهور ) . وتتميز هذه الضريبة العامة على الإنفاق عن الضرائب النوعية على السلع في امكان مراعاتها لنوعية المكلف والمحول وبأنهائها في الاعتبار لظروف المنتج والتاجر والمستهلك ومثلها تقرير الاعقبات وتحقيق الاسعار حسب المكلف وحسب ضرورة السلعة كذلك تختلف هذه الضرائب عن الضرائب النوعية من الناحية الفنية فبينما يصيب

الضرائب النوعية السلعة في مرحلتها الأخيرة فإن الأولى يمكن ان تحصل في مراحل الانتاج المختلفة، بالإضافة الى انها قد لا تقتصر على السلع الاستهلاكية وحدها بل تصيب وسائل الانتاج ايضا مما يتطلب تضيق نطاق تطبيقها ومعالجة وعائها لمعالجة مثل هذه الحالات . كما ان فرضها لا يعنى الغاء الضرائب على استهلاك سلع معينة بل قد تفرض الى جانبها وبالإضافة اليها . وتتخذ الضريبة العامة على الأنفاق صوراً متعددة من الناحية الفنية واهمها

### (١) ضريبة وحيدة على الانتاج .

حيث تفرض الضريبة على السلعة في مرحلة انتاجها فتندرج في سعرها ويتحملها المستهلك في النهاية . وعادة فانها لا تفرض الا مرة واحدة . وفي هذه المرحلة وبسعر مرتفع .

ورغم بساطة هذه الضريبة الا ان تطبيقها يصطدم بعدة صعوبات فارتفاع سعرها يفرض على التهرب منها مما يستلزم رقابة حازمة وارتفاعاً في تكاليف جبايتها . كذلك هناك صعوبات في تحديد مرحلة الانتاج التي تفرض فيها الضريبة خاصة وان العديد من السلع تمر بمراحل متعددة في انتاجها ، كما ان بعضها يمكن ان يعتبر سامة ما نهائية لاشباع بعض استخدامات المستهلكين قبل اكتمال جميع هذه المراحل . وقد ذابت بعض التشريعات على تحصيل الضريبة في نهاية مراحل الانتاج أي عند وضع السلعة تحت تصرف المستهلك .

### (٢) الضريبة التراكمية أو المتدرجة Impot cumultatif

تحصل الضريبة في كل مرحلة تكون السلعة فيه موضعاً للتبادل فمثلاً تمر السلعة من التاجر الذي يبيع القطن او الصوف المصنع ليغزل وينسج ثم تسلم السلعة لتاجر جملة وتاجر التجزئة فالمستهلك . وينتج عن استخدام هذا الاسلوب اتصاف الضريبة بعدة خصائص فهي متعددة لتحصيلها في المراحل المختلفة

، ومتراكمه لانها تصيب القيمة الكلية للسلعة فى كل مرحلة كذلك تتصف ،  
بانخفاض سعرها فى كل مرحلة حتى لا تزيد قيمتها بشكل مغالى فيه .

ويتميز هذا الأسلوب بمحاربته للهرب والغش الضريبي من جانب  
لأنخفاض سعرها، ومن جانب آخر لأن الهرب منها فى مرحلة لا يحول دون  
انخفاضها فى مرحلة تالية . ولكن يعيبها تفرقتها بين اساليب الإنتاج المختلفة  
وتشجيعها على الاندماج الرأسى حيث يقل عبئها حينما تكون هذه المراحل  
متفرقة . كذلك تثير تطبيق هذه الضريبة مشاكل فى إعفاء السلع  
المصدرة .

### (٣) الضريبة على القيمة المضافة Impot Sur la valeur ajoutée

وقد حلت هذه الضريبة فى فرنسا محل الضريبة على الإنتاج والضريبة على  
المعاملات . وجوهر فكرة هذه الضريبة هو فرضها على القيمة المضافة  
فى كل مرحلة من مراحل الإنتاج وليس على اجمالى القيمة كما فى الضريبة  
السابقة . ويتم تحقيق هذه الفكرة عملا بان تحسب الضريبة فى كل مرحلة  
على قيمة الإنتاج ، ويسترد من هذه الضريبة مقدار الضريبة المدفوعة  
فى المرحلة السابقة بحيث لا يدفع المكلف الاضريبة على القيمة المضافة . ومثال  
ذلك سلعة ثمنها ١٠٠ قرش دفعت ضريبة قدرها ١٠ ٪ ثم انتقلت الى  
مرحلة انتاج لاحقة واصبح ثمن بيعها ١٢٠ قرشا مستحق عليها ضريبة  
قدرها ١٢ قرشا ولكن يدفع الشخص الفارق بين مقدار هذه الضريبة  
ومادفع فى مرحلة سابقة اى قرشين فقط . فهى ضريبة على القيمة المضافة  
وهى ال ٢٠ التى احتسبت فى المرحلة التالية . وتتمتاز هذه الضريبة بصعوبة  
الهرب منها لتحصيلها على مراحل متعددة وتشجيعها لامساك حسابات  
منظمة كما انها لاتعرق التقدم الإنتاجى ولا تحدث اختلالات غير مقصودة  
فى اساليب الإنتاج بجانب انها عزيزة الحصيله .

### الضريبة على الاتفاق الشخصي :

في حين أن الصور الفنية المختلفة للضريبة على الاتفاق في صورها المختلفة هي ضرائب غير مباشرة ، فإن الضريبة على الاتفاق الشخصي تعتبر ضريبة مباشرة . فالمكلف بها هو الشخص الذي يتولى الاتفاق والوعاء هو اتفاق الشخص في خلال فترة زمنية معينة وتعتبر هذه الضريبة عادلة إذ أنها تراعى الظروف الشخصية للممول لا أقل من ضريبة الدخل مثلا . كما أن أسعارها تصاعدية . كما يدافع البعض عنها بأنها أقل اخلالا بحوافز العمل والادخار والاستثمار المقارنة بـضريبة الدخل ويرجع عدم تطبيقها في الواقع العملي بصفة عامة الى الصعوبات الادارية التي تواجه تطبيقها كما أنه يصعب حلها محل ضريبة الدخل التي استقرت أحكامها ، واعتاد الممولين عليها والتي تمثل ركنا في أغلب النظم الضريبية .



## المبحث الخامس

### ربط الضريبة (١)

يراد بربط الضريبة تحديد مبلغها الذي يجب على الممول دفعه . ومن البديهي أن هذا الربط لا يكون الا بعد تقدير وتحديد وعائها ثم بتطبيق سعر على المادة الخاضعة .

وسنعرض أولا لطرق تقدير المادة الخاضعة لنبين بعد ذلك تحديد دين الضريبة .

#### أولا - طرق تقدير المادة الخاضعة للضريبة :

بعد تحديد العناصر الخاضعة للضريبة ومناقشة المبادئ التي تحكم كل منها تبرز مشكلة اختيار أساليب الوصول إليها مع مراعاة ظروف وأوضاع كل منها . ويمكن القول بأن هذه المشكلة لا تقل أهمية عن الأولى ، بل أن عدالة النظام الضريبي وفعاليته تتوقف الى حد كبير على هذا الاختيار ، إذ يجب ألا يكون تقدير المادة الخاضعة للضريبة أقل من الحقيقة فتقل الحصيلة كما يتعين ألا يغالى في تقديرها وتكون أكبر من الحقيقة بالنسبة للبعض وأقل من ذلك بالنسبة لآخرين فتخل بالعدالة ، وفي كلتا الحالتين يجب ألا تقدر بأساليب تضير الممول وتعرق نشاطه وتعوق تحقيق أهداف الضريبة .

---

أنظر: د. لبيب شقير المرجع السابق ص ١٧٤ . Duverger : op. cit. p. 368 . ١

د. محمد حلمي مراد « » ؟ Gaudmet : op. cit. p. 230 .

د. محمود رياض عطيه : ص ٢٥٧ . Trotobas : op. cit. p. 232 .

وهناك العديد من طرق التقدير التي يمكن ردها الى مجموعتين سواء قيام الادارة بالتقدير أو تركه للأفراد .

#### ١ - التقدير بواسطة الادارة

وفي هذه الحالة تتولى الادارة بنفسها تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتم ذلك إما بطريق غير مباشر استنادا الى بعض المظاهر والمؤثرات واما بطريق مباشر .

#### ٢ - طريقة المظاهر الخارجية

Evaluation indiciaire o par les signes exterieures

وفقا لهذا الأسلوب تقدر المادة الخاضعة بطريقة تقريبية استنادا الى بعض المظاهر . فليس هناك اقرار يبين أساس الإخضاع أو حساب لقيمه. ولكن تستشف هذه القيمة من بعض العلامات والمظاهر الخارجية . فمقدار ما يدفعه الشخص كإيجار لمسكنه يمكن أن يعبر عن دخله . وقد استخدمت مصر هذا الأسلوب لتقدير الدخل الخاضع لأرباح المهن الحرة حتى عدل عنها بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٠ . كما يمكن أن يعتمد في تقدير أرباح الاستغلالات التجارية والصناعية على مجموعة من العلامات كأجرة المحل وعدد الآلات والعمال وعدد سكان الإقليم وطبيعة التجارة . ويتميز هذا الأسلوب ببساطته وسهولته بالنسبة للادارة وعدم تدخلها في شئون الممول، وتتوقف درجة الدقة والبساطة على مدى أهمية القرائن المتخذة لتقدير المادة ، فقد تقتصر على عنصر واحد أو على عدد محدود منها ، كما قد تستند الى العديد من القرائن التي يقدم الممول بعضها .

ولكن يعيب هذا الأسلوب أنه يقدر بطريقة تقريبية درجة يسار الممول ولا يحيط بظروفه الخاصة فضلا على أنه لا يمكن بواسطته تقدير بعض

أنواع الدخول . فهو أسلوب يضحى بالعدالة في سبيل سهولة وبساطة الاختضاع . وقد اقترح البعض تلافيا لعيوبه أن تتعدد المظاهر الخارجية التي يؤخذ بها حين يحيط بالمادة الخاضعة . ولكن يؤدي الأخذ بها الاقتراح الى فقدان الأسلوب لميزة بساطته . وقد عدلت أغلب التشريعات على الأخذ بهذا الأسلوب وان اتخذته كوسيلة لمراقبة اقرارات الممولين وضمان سلامتها .

#### ب - طريقة التقدير الجزائي Evaluation forfaitaire

وتبعا لهذا الأسلوب تقدر الادارة المادة الخاضعة بناء على قرائن مرتبطة بها سواء قررها القانون أو قدمها الممول . وهي طريقة تقريبية أكثر دقة من أسلوب المظاهر الخارجية . ويفرق البعض بينهما على أساس أن الضريبة تفرض على المادة الخاضعة التي تستخلص من القرائن في حالة التقدير الجزائي ، بينما أنها تفرض على المظاهر الخارجية نفسها في الطريقة الثانية . ويتخذ التقدير الجزائي صورا متعددة فيمكن أن يكون قانونيا أو اتفاقيا . وفي الحالة الأولى يستند تقدير المادة الخاضعة على بعض القرائن القانونية التي يحددها المشرع مسبقا ، كاعتبار أن أرباح الممول من نشاطه التجاري في عدد من السنوات مساويا لربحه في سنة معينة تعتبر سنة أساس كذلك تستخدم في تحديد مقدار التكاليف الواجب خصمها من الدخل الإجمالي للوصول للدخل الصافي الخاضع للضريبة ، كما لو حددت المصادر كيف كنسبة ثابتة من الدخل الإجمالي .

ويعيب هذا الأسلوب في التقدير أنه تقريبي ولكن له ميزة البساطة في التقدير وخاصة في الحالات التي يصعب فيها التقدير إما لعدم امساك الممولين لحسابات منتظمة أو لارتفاع تكاليف تقديره بواسطة الادارة . كما أنه أسلوب يمكن استخدامه لحجاة بعض الدخول بتقديرها بأقل من الحقيقة .

أما الأسلوب الثاني وهو التقدير الجزائي الاتفاقي فيتم في حالات يسمح بها القانون بناء على اتفاق بين الممول والخزانة لفترة محددة . ويتميز هذا

الأسلوب باقتراحه بدرجة أكثر من الحقيقة وبتحقيقه درجة من الاستقرار في مقدار الضريبة لفترة موقوته سواء بالنسبة للخزانة أو بالنسبة للمول، ولكن يعيبه فتح باب المحاباة حينها لا تكون الإدارة الجبائية على درجة كافية من الأمانة . كما أنه يخل بالوظيفة الاستقرارية للضريبة شأنه في ذلك شأن بعض صور التقدير الجزائي القانوني .

### ٢ - التقدير الإداري المباشر

ووفقا لهذه الطريقة تضطلع الإدارة بمهمة تقدير المادة الخاضعة وتمتع بحرية واسعة في تجميع الأدلة والمعاومات والبيانات ومناقشة الممول للكشف عن مقدار هذه المادة . ولا تعني هذه الحرية التحكم في التقدير بل قد تقترب بطريقة أفضل من الطريقتين السابقتين إلى حقيقة الواقع . ولكن يؤخذ عليها تدخلها في شئون المكلف ومضايقته، كما تفتقر في أذهان الممولين بالمغالاة في التقدير حتى وإن توفر لدى موظفي الضرائب حسن النية .

ويبدأ إلى هذه الطريقة في الحالات التي يسهل فيها تقدير قيمة المادة الخاضعة كتقدير دخل الملكيات العقارية ، فصدر الدخل ظاهر ويصعب إخفاؤه كما أنه من السهل نسبيا معرفة عائدة . كذلك يلجأ إليها كجزاء لامتناع الممول عن تقديم إقراره عن عمد أو إهمال . ومثابها ما هو مقرر في التشريع المصري مثلاً في المادة ٤٥ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ بالنسبة لضريبة الأرباح التجارية بقيام مصلحة الضرائب بتقدير أرباح الشركات التي تمتنع عن تقديم الأقرار أو المستندات أو البيانات اللازمة لمعرفة أرباحها .

### ٢ - التقدير ابتداء بواسطة الأفراد

ويتم تقدير المادة الخاضعة وفقاً لهذا الأسلوب ، إما عن طريق إقرار يتقدم به الممول أو يقدمه شخص من الغير .

أ - إقرار الممول . ويبدو هذا الأسلوب كأفضل الطرق لتقدير المادة  
المادة الخاضعة إذا تم بطريقة آمنة ، لأن الممول هو أدرى الناس بطبيعة ومقدار  
ما لديه من موارد وبظروفه الشخصية التي تمكن من تشخيص الضريبة والتعبير  
عن المقدرة الفعلية على الدفع . بالإضافة إلى أنها تخفف أعباء الإدارة التي  
تقتصر على الرقابة وتقلل من تكاليف الجباية . ولكن تحقيق هذه المزايا يتوقف  
إلى درجة كبيرة على انتشار الوعي الضريبي وتقدير المصلحة العامة وأمانة  
التقدير . وأخذاً في الاعتبار لمحاولات الهرب فإن هذا الأسلوب يخضع لرقابة  
دقيقة من الإدارة التي لها حق مراجعته وتعديله ، وحق طاب  
توقيع العقوبات الرادعة لمن يتقدم بمعلومات غير صحيحة بفصله الهرب .  
ورغم هذا وما يثيره فحص الإدارة للأقرارات من التدخل في أسرار الممولين  
لضمان صحة الأقرار . فإنه يعد السبيل الأمثل للتقدير ، وهو السبيل العادي  
الذي تتبعه معظم الدول الحديثة لغالبية الضرائب .

ب - إقرار الغير : وهنا يتم تقدير المادة الخاضعة لا بواسطة الممول  
ولكن بواسطة شخص آخر غير المكلف يسمح له وضعه بمعرفة مركز الممول  
وحقيقة دخله : كرب العمل الذي يقدم إقراراً عن الأجور المدفوعة للعاملين  
أو كالشركة التي تقدم إقراراً عن قيمة الأرباح والفوائد الموزعة ، والمستأجر  
الذي يبلغ عن قيمة الأجرة التي يدفعها للمالك . وهذه الطريقة ميزة لإقرارها  
إلى درجة كبيرة من الحقيقة لأن الغير الذي يتقدم بالأقرار لا تكون له مصلحة  
في الهرب أو في إعلان دخل الممول بأقل من حقيقته . وفي حالات عديدة  
قد لا يقتصر الوضع على مطالبة الغير بتقديم الأقرار فحسب بل بحجز الضريبة  
المستحقة من المنبع وتوريدها للخزانة . وبذلك يحقق هذا الأسلوب سهولة  
التحصيل ، كما أنه يخفف من وقع الضريبة على الممول باستقطاعها قبل أن  
يصل إليه دخله . ولا يعيب هذا الأسلوب إلا صعوبة تعميمه للعديد من الدخول  
وخاصة دخول الممولين الذين يزاولون نشاطهم بصفة مستقلة أصحاب المهن  
الحررة ، ونظر الملاءم محققه من مزايا تتوسع العديد من التشريعات في الأخذ به..



## ثانيا : تحديد دين الضريبة

يشير تحديد دين الضريبة الاختيار بين أسلوبين لحساب قيمته : وهما أسلوب التوزيع وأسلوب التحديد أو ما يعرف بالضريبة التوزيعية والضريبة القياسية كذلك فإن تحديد الدين الضريبي يتضمن الأخذ في الاعتبار لعناصر التشخيص والتميز في الأسعار حسب ما يقرره المشرع .

وسنعرض أولا هذين النوعين وبعد ذلك لصور الضرائب القياسية .

### أولا : الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية :

أ - وتعرف الضريبة التوزيعية بأنها تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله مقدما ثم يوزع هذا المبلغ بين الأقاليم المختلفة ليعاد توزيع نصيب كل اقليم بين أجزائه ، ليوزع بعد ذلك نصيب كل جزء بين الممولين بواسطة لجان محلية تعين لهذا الغرض . ومن الواضح أن مثل هذا الأسلوب لا يطبق الا في الحالات التي يمكن أن يعرف فيها مقدما مقدار الضريبة ، فلا يمكن استخدامه مثلا بالنسبة للضرائب على الانفاق .

ويحقق هذا النظام عددا من المزايا أولا : تعرف الدولة مقدما على وجه التأكيد بحصيلة الضريبة وعدم تأثر الخزانة بتغير مقدرة بعض الممولين أو امتناع بعضهم عن الدفع . وثانيا : الحد من آثار التهرب الضريبي والتقليل منه وجعل كل ممول رقيب على الآخرين لأن تهرب أحدهم معناه زيادة العبء على الباقين ، وثالثا : اشتراك رجال الحكم المحلي في تقدير الضرائب وتشر نوع من اللامركزية المالية .

ولكن رغم هذه المزايا فإن عيوبه العديدة دفعت الدول الى العدول عنه . فمن ناحية يؤدي تطبيق الضريبة التوزيعية والأخطاء التي قد ترتكب عند توز

مقدارها واعادة توزيعه على الممولين الى تعدد أسعارها على المادة الخاضعة  
والى ظلم بعض الممولين . كما أنها لا تتسق بطبيعتها مع مبدأ شخصية  
الضريبة ومراعاتها للظروف الشخصية لكل ممول . بالإضافة الى أن تطبيقها  
لا يتيح لكل ممول مقدما معرفة المبلغ الذى يتعين عليه دفعه . كذلك من ناحية  
أخرى تتصف هذه الضريبة بعدم مرونتها سواء لثبات قيمتها مع تغير المادة  
أولاً يثيره رفع قيمتها من معارضه جماعية على المستويات الادارية المختلفة.

ب : أما الضريبة القياسية فهى الضريبة التى يحدد المشرع سعرها إما  
فى شكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة أو فى شكل مبلغ على كل  
وحدة من وحدات هذه المادة دون تحديد لإجمالى حصيلتها .

وتتميز هذه الضريبة بمرونتها وارتفاع حصيلتها وإمكان مراعاتها ظروف  
الممول الخاصة وتغير سعرها بتغير حجم المادة الخاضعة لها . ولكن يعيبها عدم  
معرفة الخزانة لحصيلاتها مقدما على وجه اليقين وإن كان ذلك لا يمنع من معرفة  
هذه الحصيلة على وجه التقريب بل ويقل هامش الخطأ كلما زادت دقة  
أساليب التوقع . كذلك يتطلب تطبيق هذه الضريبة نظاماً فنيه دقيقة لحصر  
المواد الخاضعة لها ومحاربة التهرب والفرن الضريبى . ورغم هذه العيوب  
الأن مبرراتها تفوق الضريبة التوزيعية مما جعل من الضرائب الحديثة  
كقاعدة عامة ضرائب قياسية فما يدفعنا بالتالى الى تفصيل أسعار هذه الضرائب

### ثانيا : الضرائب التصاعدية والضرائب التصاعدية :

وتعتبر الضريبة نسبية (Proportionel) حينما يكون سعرها ثابتا ولا يتغير  
بتغير المادة الخاضعة للضريبة . وتكون للضريبة تصاعدية (Progressif)  
إذا ازداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة للضريبة .

وقد جند الكتاب فى القرن التاسع عشر الضرائب النسبية لبساطتها سواء

بالنسبة للإدارة أو بالنسبة الممول لما لها من سعر واحد يعرفه الجميع بعكس  
الضرائب التصاعدية التي تتصف بالتعقد وتغير سعرها مع ازدياد المادة  
الخاضعة . كذلك فقد نظر مؤيدو الضريبة النسبية إلى أنها ضمان للعادلة  
وتحقيق للمساواة أمام الضريبة لأنها تطبق سعر موحد بالنسبة للجميع  
فيمنع بذلك التحكم في فرض الضرائب وتختفي المهاداة كما أن مقدار ما  
تقتطعه يتفق مع مقدار ما يستفيد به الشخص من خدمات الدولة . ففرض ضريبة  
بسر ٥% على دخل قدره ٣٠٠ جنيا سيؤدي بهذا الشخص إلى دفع مبلغ أقل  
مما يدفعه صاحب دخل قدره ٦٠٠ جنيا . ويضيف أنصارها إلى خصائصها  
عدم عرقلة فرض مثل هذه الضريبة للإنتاج للمنافع على العمل .

والواقع أن هذه المزايا كان لها ما يبررها في القرن التاسع عشر كرد  
نعل ضد التجهيزات الضريبية التي سادت خلال فترات طويلة في ظل الضرائب  
العنوية التي ترمى إلى تجميع الأموال لتغطية نفقات محدودة أو كل إلى  
الدولة أمرا لقيام بها . ولكن يمكن الرد الآن على هذه المزايا وتفنيدها  
مع توسع نشاط الدولة وتزايد العبء العام . إذ لا تحقق هذه الضريبة  
العادلة إلا ظاهريا . فالأقطاع بسر موحد للجميع يكون أثقل حثا بالنسبة  
لصغار الممولين عنه بالنسبة لكبارهم . ولا يمكن أن يرضى بالعادلة في  
سبيل البساطة بل لابد من العمل على مساهمة كل فرد حسب قدرته على  
الدفع كذلك مع استخدام الضريبة كأداة لجمع المال فقط بل لتحقيق أهداف  
المجتمع الأخرى . وقد مهد تطور المقام وتعدد الأهداف السبل أمام الضرائب  
التصاعدية التي يزداد سعرها مع ازدياد المال الخاضع لها وقد نظر البعض  
إلى الضريبة التصاعدية في البدء كأداة لمعالجة عيوب الضرائب غير المباشرة  
التي يتحمل عبئها الفقراء أكثر مما يتحمله الأغنياء ، وإقرار العدالة في  
التنظيم الضريبية المختلفة . وقد دعت مرآيا هتانا النظام إلى الأخذية في

مختلف الدول ، وقد تعددت تبريرات الضرائب التصاعدية ولكنه يمكن ارجاعها أساساً الى أنها تتفق مع مفهوم العدالة الضريبية . كما أن هذه الضريبة باقتطاعها لنسبة اكبر من اصحاب الدخل المرتفعه تعسد أداة فعالة لتقليل التفاوت الكبير في الدخل والثروات .

ويمكن التفرقة بين صور متعددة للتصاعد : (١)

أ - تصاعد إجمالي : ويتلخص هذا الأسلوب في تقسيم الممولين الى عدة طبقات حسب حجم المادة الخاضعة . وتبدأ كل طبقة حيث يكون ذلك الحجم صفراً وتنتهى عند حد معين على أن ينطبق على كل طبقة أعلى : وقد ينص المشرع على إعفاء الطبقة الأولى كما قد ينص على تثبيت السعر وجعله نسبياً بعد طبقة معينة . ومثال ذلك : أن يقرض المشرع ضريبة على الدخل بالاسعار التالية :

إعفاء الائة جنيه الأولى

٥ %	على الدخل الكلى الذى لا يزيد عن	٢٥٠	جنيه
١٠ %	يزيد عن	٢٥٠	جنيه ولا يتجاوز ٦٠٠
٢٠ %	يزيد عن	٦٠٠	جنيه ولا يتجاوز ١٠٠٠
٢٥ %	يزيد عن	١٠٠٠	جنيه

وتتميز هذه الضريبة ببساطتها ، إذ تسمح بمعرفة الضريبة التى يتعين على الممول دفعها ، ولكنها مع ذلك تقوم على قدر من التحكم ، كما أنها تخضع الدخل لسه أعلى بمجرد انتقال دخل الشخص من طبقة الى اخرى أعلى منها وقد تكون الزيادة المترتبة في الوعاء أقل من مقدار الزيادة في الضريبة الذى يتعين عليه دفعها وفي ذلك مجافاة للعدالة .

(١) د. يونس البطريق : أصول الأنظمة الضريبية . ١٩٧٠ .

ومثال لذلك : شخص ارتفع دخله من ٦٠٠ الى ٦٠١ جنيها يدفع  
في الحالة الاولى ضريبة قدرها ٦٠ جنيها بسعر ١٠ ، ويدفع في الحالة الثانية  
١٢٠١ جنيها .

ب - التصاعد بالشرائح :

وفقا لهذا النظام يخضع دخل الممول لأسعار متعددة . إذ تقسم المادة  
الخاضعة إلى شرائح ينطق على كل منها سعر معين يرتفع بالانتقال من شريحة  
إلى أخرى . مثال :

اعفاء الشريحة الأولى من دخل الشخص وقلرها ١٠٠ جنيها .  
ينطبق سعر ٥ ٪ إلى الشريحة الثانية من ١٠٠ إلى ٢٠٠ جنيها .  
سعر ٨ ٪ « الثالثة » ٢٠٠ « ٣٠٠ جنيها .  
سعر ١٠ ٪ « الرابعة » ٣٠٠ « ٤٠٠ جنيها .

وهكذا

ويعد هذا الأسلوب أكثر أساليب التصاعد الفنية تطبيقا في العمل ،  
وقد يكون التصاعد عن طريق الضريبة التنزلية ، وفيها يقر المشرع سعرا  
نسبيا يطبق على الأيراد كله ويخفض السعر تدريجيا بالنسبة للأيرادات الصغيرة ،  
بمعنى أن يستفيد منها الممول الصغير ، وتقل المزايا مع ارتفاع الدخل .  
ومثالها فرض المشرع لضريبة بسعر ١٠ ٪ على الدخل التي تجاوز ٥٠٠  
جنيها يخفض إلى ٦ ٪ لمن لا يزيد دخله عن ٤٠٠ جنيها وإلى ٥ ٪ للأيرادات  
التي لا تزيد عن ٣٠٠ جنيها .

وتجدر الإشارة إلى أن التصاعد في الحالات المختلفة قد يكون تصاعدا  
حسابيا أو تصاعدا هندسيا .



## المبحث السادس

### تحصيل الضريبة

ينصرف مفهوم تحصيل الضريبة إلى مجموعة العمليات التي ترمي إلى نقل المال من ذمة الممول إلى الخزانة واستيفائها لحقها . وتثير مرحلة التحصيل بيان الأجهزة المختصة وطرق التحصيل والمبادئ التي تحكم هذه المرحلة لضمان حصول الخزانة على حقوقها دون طغيان على حقوق الممول إذ . أن المبلغ المطلوب تحصيله يظل ملكية خاصة مادام موجوداً بين يدي الممول مما يفرض حمايته ضد مطالب الخزانة غير العادلة ..

#### أولاً - الجهات المختصة بالتحصيل :

وقد كانت الدولة قديماً تحصل ضرائبها بوسائل متعددة فتعهد إلى ملزم فرد كان أم شركة بحماية الأموال نظير دفعه لمبلغ معين مقدماً للدولة ثم يتولى التحصيل بعد ذلك لحسابه . وقد اتبعت مصر هذا الأسلوب حتى منتصف القرن الماضي كما اتبعته فرنسا إلى قيام الثورة الفرنسية . ولهذه الطريقة مساوئها للخزانة والممول . فبينما تحصل الخزانة على الأموال التي يدفعها الملتزم فقط مما يفوت عليها الفارق بين ما يدفعه لها وما يحصله من الأفراد . فإن تكوينه لإدارات ضخمة للحماية ينقضي من سلطان الحكومة ويجعل منها دولة داخل الدولة . بل إن موقفه الاحتكاري قد يمكنه من فرض شروطه على الحكومة . أما بالنسبة للممول فإن أسلوب الالتزام يهدد حقوقه ويجعله عرضة للمطالبة من صنوف العنت والتحكم من الملتزمين الذين يجلبون في حق الحماية مصلداً للاستغلال وتكوين الثروات وقد دفعت هذه العيوب إلى تخلص الدول الحديثة من هذا الأسلوب وإلى تولى الحكومات أمر الحماية .

وتختلف جهة الاختصاص وعدد الهيئات الموكله إليها أمر الحماية من دولة إلى أخرى . وفي مصر يتولى عمالية التحصيل عدة مصالح تختص كل منها بأنواع معينة من الضرائب وهى مصلحة الضرائب ومصلحة الأموال المقررة ومصلحة الجمارك . وتلعب جميعها وزارة الخزانة .

فتقوم مصلحة الضرائب بتحصيل الضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضرائب على كسب العمل ورسم الأيلولة على التركات وضريبة التركات ورسم الدمغة والضريبة العامة على الإيراد .

أما مصلحة الأموال المقررة فتختص بتحصيل ضريبة الاطيان والضريبة على العقارات المبذية وضريبة الخفسر والملاهى كما تقوم إلى جانب ذلك بتحصيل أموال أخرى تستحق للحكومة .

أما مصلحة الجمارك فتولى تحصيل الضرائب الجمركية وضرائب الإنتاج .

### ثانيا - أساليب التحصيل المختلفة :

الأصل وكقاعدة عامة أن تجبى الضريبة من الممول مباشرة ونقداً وأن يؤدي دين الضريبة في مقر الجهة الحكومية المختصة دون حاجة إلى مطالبته بأدائها في مقره ولكن قد يخرج المشرع عن ذلك فيكلف شخصاً آخر غير الممول بدفع دين الضريبة كما في حالة المحجز من المنبع ، كما قد يتيسر دفعه استثناءً بأساليب غير نقدية ومثال ذلك ترخيص القانون الانجليزى فى عام ٥٦ للورثة بدفع قيمة الضريبة المستحقة على التركات بواسطة الأعمال الفنية والتاريخية حرصاً منه على الثروة القومية الفنية بدلا من استثناء الضريبة نقداً مما قد يجبر الورثة على بيعها وخروجها من الدواة . كذلك احتذى المشرع الفرنسى حذوه فى عام ١٩٦٨ بالنسبة لتفمس الضريبة .

وفي مصر يجوز أن تؤدي الضرائب على الشركات نقداً أو بسندات حكومية أو سندات تضمينها الحكومة . كما يجوز أدائها بما يوجد في الشركة من الأوراق المالية بنسبة ما تمثله هذه الأوراق إلى مجموع الشركة بشرط ألا يزيد الأداء على ما يعادل نصف الضريبة المستحقة ... مادة ٤٠ من القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ .

وهناك طرقاً متعددة لدفع الضريبة :

١ — الوفاء المباشر : بأن يقوم الممول مباشرة بتوريد قيمة الضريبة إلى الإدارة بعد اتمام الربط النهائي عليه .

٢ — قد تلجأ الدولة لتحصيل بعض الضرائب المباشرة عن طريق الورد *role nominatif* وذلك بأن تمسك الإدارة المختصة سجلات ودفاتر تقيد فيها القيمة الخاضعة للضريبة والدين الواجب الأداء ويخطر الممول بالمبلغ الواجب دفعه وميعاد دفعه وطريقته والجراءات الواجب اتباعها .

٣ — الأقساط المقدمة : وفقاً لهذه الطريقة يقوم الممول بدفع أقساط دورية خلال السنة الضريبية طبقاً لدخله المحتمل أو مسترشداً بالضريبة المستحقة في السنة السابقة . وتتولى الإدارة تسوية الضريبة بعد ربطها على أساس اقراره الحقيقي ويرد له ما يزيد عن قيمة الضريبة المربوطة أو يطالب بدفع ما قد يقل عنها .

٤ — الدمغة : وهي طريقة غير مباشرة للدفع وذلك بقيام الممول باصق طوابع دمغة يشتريها من الخزانة على العقود والمحركات والمطبوعات أو باستخدام أوراق مدموغة .

٥ — الحجز في المنبع : حيث تكلف الخزانة شخصاً آخر غير الممول يكون في مركز المدين للممول بنخص هذه الضريبة ودفعها إلى الخزانة . ويتميز هذا الأسلوب بسهولة التحصيل وانخفاض تكاليفه وسهولة التحصيل وتجاويزها

لطرق التهرب المختلفة والتخفيف من حدة الاقتطاع على الممول. وقد حقق استخدام هذا الأسلوب نتائج فعالة في دول عديدة مما حدى الى اتجاه العديد من التشريعات إلى إقتباسه وتطبيقه .

### ثالثاً - قواعد التحصيل :

وضع المشرع العديد من القواعد والأحكام المنظمة حتى يضمن لاستزائه حقوقها سواء في مرحلة الربط أو التحصيل دون أن يغفل في نفس الوقت حماية الممول وصيانة حقوقه .

فقد كفل القانون للخزانة العديد من الضمانات ورتب لها الحقوق للوصول إلى المادة الخاضعة وتقدير دين الضريبة بطريقة دقيقة كما منحها السلطات التي تكفل لها الحفاظ على حقوقها واستثنائها لدينها . ويمكن الإشارة إلى بعضها .

فقد خول المشرع لمندوبي مصلحة الضرائب حق الاطلاع على ما يريدون الاطلاع عليه من وثائق وأوراق ودفاتر سواء لدى الممول أو لدى الغير من الهيئات الخاصة أو المصالح الحكومية والهيئات العامة . بل ويجوز للنيابة العامة أن تطلعهم على ملفات أى دعوى مدنية وجنائية وذلك لتمكينهم من تحديد دين الضريبة كما تم وضع الجزاءات على من يعرف استخدامهما لهذا الحق سواء بالامتناع أو باتلاف الأوراق والبيانات قبل انقضاء مدة التقادم التي يسقط بعدها حق الحكومة وكذلك مسؤولية دين الضريبة وحدا من التهرب فقد أوجب على فريق من الموظفين ابلاغ الادارة الضريبية عن كل بيان يتصل بعلومهم من شأنه ان يحمل على الاعتقاد ارتكاب غش أو طرق احتيالية للتخلص من دين الضريبة . كما منح المكاتب المالية لكل من يتقدم إلى السلطات معلومات تساعد في مراقبة التزام الممولين بواجب اكتشاف الغش الضريبي . ناهى عن صراحة إلى ذلك يقرر المشرع الجزاءات على المهربين

من الضرائب سواء في صورة جزاءات مالية أو في شكل زيادة للضريبة المستحقة أو في صورة جزاءات جنائية كالحكم بالغرامة أو بتوقيع عقوبة الحبس .

وقد جعل المشرع دين الضريبة ديناً ممتازاً على جميع أموال المدين من منقول وعقار ومنح الخزنة حق الأولوية وحق التتبع للحصول على المبالغ المستحقة ضماناً لحقوقها وضماناً للتحويل . كذلك فقد نظم المشرع اجراءات سريعة لتحويل الضريبة وذلك بالطريق الإداري إذا لم يتم الممول بدفع مبالغ الضريبة في الميعاد المقرر كما نحل القانون للإدارة الضريبة سلطة الجزاء التحفظي دون اللجوء للقضاء على أموال المدين تحت أي يد كانت استثناء للضرائب .

كذلك تقتضي القواعد العامة في التشريع الضريبي . الدفع أولاً فالعارض « بمعنى أنه يتعين على الممول دفع الضريبة المستحقة أو أنه بعد ذلك أن يطعن في مقدارها أو يعارض في صحة فرضها بعد ذلك حرصاً منه على عدم التسويف والتأخير في الوفاء بدين الضريبة . كذلك لا يجوز للمدين أن يطالب بالوفاء بدين الضريبة عن طريق المقاصة مع دين حكومي آخر إلا إذا كان هناك نص يبيحه ضماناً لسرعة التحويل وعدم ارتباك الحسابات العامة من مصلحة الضرائب ومختلف المصالح الحكومية . وتحقيقاً للمعالة وحفاظاً لحقوق الممول نظم القانون قواعد التحويل وفي مقدمتها عدم تحويل الضريبة إلا بتوافر الواقعة المنشئة لها مع تحديد اجراءات ربطها وتحويلها . وقد وضعت المواعيد التي تمكن الممول من ابداء ملاحظاته على تقدير الإدارة والطعن في تقديراتها إذا لم نأخذ بوجهة نظره سواء أمام لجان الطعن أو بعد ذلك أمام القضاء .





# الفصل الثالث

## السياسة الضريبية

---

أدى التطور إلى تغير دور الدولة وأهدافها فبعد أن اقتصر نشاطها المالي في إطار الفكر التقليدي على توفير الموارد اللازمة للخزانة للقيام بالنفقات المحدودة وامتنع عليها التدخل في النشاط الاقتصادي مستهدفاً الأمر حياد الضريبة أي العمل على عدم تأثيرها في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ، أصبحت الضريبة في إطار الدولة الحديثة أداة للتأثير في الأوضاع الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والعدالة وعاملاً يساهم في تغيير الهيكل الاقتصادي ، كما أصبحت لها وظيفتها الاجتماعية التي ترمي إلى القيام بها وأن تعارض هذا أحياناً وفي حالات محدودة مع وظيفتها كأداة لجمع المال . كما للضريبة دورها في تدعيم وتطبيق الفكر السياسي في المجتمع الذي تعمل فيه .

ويتطلب استخدام الضريبة كأداة لتحقيق أهداف المجتمع من تنمية وعدالة واستقرار معرفة بردود فعل الممولين والمتحمل بالضريبة في النهاية وكذلك

التحقق من نتائجها الاقتصادية . وسيكون ذلك موضوع هذا الفصل الذي يقسم إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : ظاهرة نقل العبء .

المبحث الثاني : الضريبة والاستثمار .

المبحث الثالث . الضريبة والاستقرار الاقتصادي .

## المبحث الاول

### نقل عبء الضريبة

يحدد القانون الخاص بكل ضريبة عناصرها المختلفة فيبين وعاءها والأشخاص الخاضعين لها وأسلوب ربطها وتحصيلها ويقوم الممول أو المكلف بدفع الضريبة بالوفاء بها بالطريقة التي يرسمها القانون . ولكن مع الوفاء بها قد يحاول الممول القاء عبئها أي بالتخلص منها كلياً أو جزئياً وتحميل الآخرين به و مشاركتهم فيها وقد يحاول هؤلاء بدورهم نقلها إلى غيرهم حتى تستقر في النهاية على ممولين يتحملون عبئها الفعلي .

ولذا فإن بحث ظاهرة نقل عبء الضريبة هو بحث لتحديد الشخص المتحمل فعلاً لعبئها وبيان كيفية توزيع هذا العبء الفعلي . ولا شك أن هذا الأمر يتطلب تحليل الوضع الخاص بكل ضريبة في إطار النظام القائم وفق أوضاع السوق . كما يتطلب في البدء تحديد بعض المفاهيم الرئيسية اللازمة لفهم هذه الظاهرة وتمييزها عن غيرها التي قد تختلط بها .

فالشخص الخاضع للضريبة الذي حدده القانون هو الممول القانوني ، أي الذي يقع عليه العبء القانوني . وقد يعجز هذا الشخص عن تحميل الآخرين

بها فتستقر نهائياً على كامله فيصبح في نفس الوقت المكلف القانوني والممول الفعلي أي المتحمل لعبئها القانوني والفعلي الذي ينتج عنه إقطاع جزء من دخله مباشرة أو بطريق غير مباشر عن طريق شرائه السلع بسعر مرتفع يحتوي على الضريبة المفروضة . ومثال ذلك أن تفرض ضريبة على إنتاج سلعة معينة ويقوم صاحب المصنع بدفعها وقد لا تسمح له الأوصاع بنقل الضريبة إلى آخرين سواء برفع ثمن السلعة أو خفض أسعار المواد الأولية التي يشتريها فتستقر على كامله نهائياً في هذه الحالة العبء القانوني بالعبء الفعلي .

أما إذا نجح الممول في إشراك غيره في دفعها بتحويلها إليه كلياً أو جزئياً فتبدو ظاهره نقل العبء إلى أن تستقر على شخص معين يتقلص دخله وتنكمش عدد الوحدات التي يمكن أن يشتريها بهذا الدخل . ويمكن بالتالي التفرقة في هذه الحالة بين الممول القانوني والممول الفعلي .

وقد يتم نقل العبء إلى الأمام أو إلى الخلف . وفي الحالة الأولى يكون عن طريق نقلها في اتجاه المستهلك أي بنقلها إلى المراحل التالية للانتاج « قاجز الجملة » قاجز التجزئة « حتى تصل إلى المستهلك . أما نقل العبء إن الخلف فيتحقق إذا استطاع المنتج الذي تفرض عليه الضريبة تحميلها للعمال الذين يعملون في مصنعهم بتخفيض أجورهم بقدرها أو يجزء منها أو إلى بائعي المواد الأولية بتخفيض سعرها أي بنقلها إلى المراحل السابقة عن المرحلة التي فرضت فيها .

رسملة الضريبة : يمكن التفرقة بين عبء الضريبة وبين رسملة الضريبة . إذ يؤدي فرض الضريبة على دخل نوع من أنواع رموس الأموال عقارية كانت أو منقولة إلى نقصان في قيمتها ويسمى ذلك برسملة الضريبة أو استهلاكها . ومثال ذلك إذا كان هناك سند قيمته ١٠٠ جنيه ويغل فائدة قدرها ٤٪ فإن فرض ضريبة على عائد قدرها ٥٠٪ مثلاً فسيُدفع ذلك إلى انخفاض قيمة السند إلى ٥٠ جنيه .



كذلك الأمر فإن إلغاء ضريبة كانت مفروضة على رأس المال أو السند كافي  
المثال السابق يستتبع ارتفاع قيمته بما يساوي الضريبة المجمدة.

التهرب من الضريبة : يستدعى الأمر التمييز بين نقل عبء الضريبة  
والتهرب منها . أما نقل العبء فيتم بعد أن يكون الممول أو المكلف قد دفع  
الضريبة فيحاول بعد ذلك من جانبه استردادها بإلقاء عبئها على الآخرين .  
فإذا وفق في سعيه فيكون بذلك قد تخلص إما كلياً أو جزئياً من العبء  
الواقع عليه وحمله للآخرين . وتجدر الإشارة إلى أنه لم يترتب على هذه المشاركة  
ضياع لأي حق من حقوق الخزانة التي تكون قد استوفته ولكن فقط توزيع  
للعبء بين متحمليه .

أما التهرب الضريبي فهو التخلص من الضريبة التي تبغي الخزانة اقتطاعها .  
ويمكن التفرقة داخله بين التجنب الضريبي Tax Avoidance والمش الضريبي  
Tax Evasion . والأول هو التخلص مشروع من الإلتزام بدفع الضريبة  
بالإفادة من ثغرات القانون الضريبي ولا يترتب أي خرق للقانون .

أما الغش الضريبي فهو تهرب غير مشروع يتضمن مخالفة للقانون وقد يقع  
هذا الغش عند تحديد وعاء الضريبة أو ربطها فيمتنع الممول مثلاً عن تقديم اقرار  
بدخله أو يقدم اقراراً غير سليم مخفياً عناصر خاضعة للضريبة . أو قد يغش  
عند تحصيلها بإخفاء أمواله فيجعل من المتعذر على مصلحة الضرائب استيفاء  
حقها . فالغش خلافاً للتجنب عمل غير مشروع تدفع إليه العديد من الأسباب  
ويحقيق بالخزانة خسارة محقة ويخل بالعدالة كما يؤدي إلى العديد من الاختلالات  
الاقتصادية التي تؤثر في التساوي في مراكز المتنافسين . ولذا تسعى الدول المختلفة  
بالعديد من الوسائل إلى مكافحة الغش سواء بوسائل راقية أو عقابية تختلف فعالية  
كل منها حسب الأحوال . ومثال الأولى حق موظفي الخزانة في الاطلاع على الوثائق  
 والملفات لتمكينها من الربط بطريقة صحيحة أو التبليغ بواسطة الغير لمساعدة

الادارة في الرقابة على الاقرارات أو استخدام طرق معينة للحصول كالجباية في المنع أما الجزاءات العقابية فمثالها الجزاءات المالية لمضاعفة المبلغ المطلوب أو مصادرة المال موضوع الضريبة .

بعد أن عرضنا للمفاهيم المختلفة التي تحدد مضمون نقل العبء يتعرض بطريقة موجزة للنظريات المختلفة لنقل العبء الضريبي .

نظريات نقل العبء الضريبي :

١ - نظرية الفزيوكرات :

نادى الفزيوكرات أو الطبيعيون في منتصف القرن الثامن عشر بأن الأرض هي مصدر الثروة والانتاج . وأن الزراعة وحدها دون غيرها هي القادرة على تحقيق فائض أو دخل صافي ، وأن طبقة المزارعين والملاك هي الطبقة المنتجة خلافاً للصناع والتجار الذين يعتبرون في نظرهم طبقة عقيمة لا تنتج إلا ما يكفي فقط لسد حاجتهم ولا تخلق أية ثروة جديدة .

وترتيباً على ذلك ولعدم وجود مصدر آخر فلا تستمد الدولة إيراداتها إلا من ناتج الأرض الصافي . إذ أن فرض ضريبة على أجور العمال الزراعيين سيؤدي إلى رفع أجورهم وبالتالي يحمل أصحاب الأرض لعبء الضرائب حتى لا يتوقف الانتاج . كما أن فرض ضريبة على طبقة الصناع والتجار (وأرباحهم نفقة ضرورية لا تكفي سوى حفزهم على المضي في العملية الإنتاجية تؤدي إلى رفع أثمان منتجاتهم التي يقع عبؤها في النهاية على ناتج الأرض الصافي . ونتيجة لأن الضرائب المختلفة تنصب في النهاية على فائض الأرض فقد نادى الفزيوكرات بالضريبة الوحيدة على ناتج الأرض الصافي .

ولا شك أن تنوع مصادر الانتاج وتعدد عناصره يفند آراءهم في قصر الانتاج

على الأرض أو في وصفهم الطبقات العاملة والتجار بالعقم وعدم الانتاج فمصادر الانتاج عديدة والانتاج هو خلق المنافع كما أن الضرائب متعددة ولا تقع جميعها على الأرض بل يمكن القاء عبء الضرائب المفروضة على الأرض على غيرها من الأنشطة الأخرى .

## ٢ - نظرية الانتشار :

خلافاً للنظرية التي نادى بها الفزيوقراط حيث ينصب العبء في النهاية على طبقة ملاك الأرض فإن الانتشار يعني أن آثار الضريبة لا تتوقف عند الممول القانوني بل تنتقل إلى أشخاص آخرين ينقلونها بدورهم إلى مجموعات ثالثة فرابعة فينتشر أثرها ويتوزع في النظام ككل بين جميع أفرادها فينتفى بذلك فكرة ممول نهائي معين بل الممول هو جمهور الأمة على السواء .

ولقد تعدد المنادون بهذه النظرية كتوماس مان التجاري الذي فكر في أن الضرائب لا تظل على كاهل المستهلكين بل يؤدي فرضها إلى ارتفاع الأجور نتيجة لارتفاع أسعار السلعة والتي يتحملها المنتجون الذين يحملونها بدورهم على سلمهم المنتجة وتبدو الفكرة أكثر وضوحاً مع كانار الفرنسي Canard فوفقاً له ينتقل عبء الضريبة بطريقة لا نهائية إلى حد القول بأن العبء لا يتحمله فرد معين بل ينتشر هذا العبء بين جميع أفراد المجتمع

ولا شك أن هذه النظرية تبسط وتعمم كثيراً وتغفل الآثار المتغايرة التي يمكن أن تثيرها الضرائب المتعددة على العناصر الاقتصادية المتنوعة وفقاً للأوضاع المتباينة . فهناك عدد من الضرائب لا ينتقل عبؤها أو ينتشر بسهولة خلافاً لأخرى فيتعملها كلياً أو جزئياً الممول القانوني كما أن انتقال العبء يعكسه العديد من العوامل المؤثرة التي عرضت لها النماذج الحديثة .

### ٣ - النظرية الحديثة :

تعتبر نظرية نقل العباء في مجموعها الآن وليدة أفكار المدرسة الحديثة حيث تعالج هذه الظاهرة باعتبارها مشكلة من المشاكل الخاصة بتحديد الثمن وامتداد نظرية القيمة ويفترض تحليلها وقيامها في اقتصاد السوق حيث توجد الأسعار بحرية نتيجة تفاعل العرض والطلب وتتوقف في الفترة الطويلة على تكلفة الانتاج بحيث يكيف المنظمون ظروفهم الانتاجية وفقاً للأوضاع الاقتصادية .

ولكن ذلك لا يغفل دراسة هذه الظاهرة في نظم أخرى وخاصة النظم الاقتصادية المخططة حيث تعدد مقدمات آثار الاقتطاع الضريبي آخذاً في الاعتبار للأسعار المخططة ووضع الاستغلالات المختلفة وكيفية توزيع الدخول . ومع ذلك فإن هذا الوضع النظري يختلف عن الواقع ، إذ أنه وإن كانت سيادة المستهلك مفيدة إلا أنه يحتفظ بحقه في الاختيار بين السلع المختلفة حسب أسعارها المعلنة بالإضافة إلى أن هناك اتجاه متزايد نحو إعطاء حرية أكبر للوحدات المنتجة في تحديد نوعية إنتاجها وتغيير أسعارها في حدود معينة بالنسبة لبعض السلع ، مما يسهم بالتالي في وجود فيبرز هذه الظاهرة في إطار هذا الاقتصاد .

أما إذا نظرنا إلى الأنظمة الأخرى وهي اقتصاديات السوق فإن دراسة هذه الظاهرة وتحليلها يتوقف على بعض المعطيات والعوامل .

إذ يتوقف نقل العباء أو انتشاره على عدد من العوامل منها نوعية الضريبة المفروضة على ( ضريبة على الانفاق أو على الدخل أو على رأس المال ) على نطاق تطبيقها ( ضريبة نوعية أو عامة ) على سعرها ( نسبية أو تصاعدية ) . كذلك يتوقف الأمر على درجة التنافس السائدة في السوق ( منافسة كاملة ، غير كاملة ، أو وضع احتكاري ) بالإضافة تبرز أهمية مرونة العرض ومرونة الطلب

والمرحلة التي تقيّم تكاليف الإنتاج ( تكلفة متزايدة أو تكلفة متناقصة )  
وسنتناول التمهيد السريع بعض هذه العوامل : -

١ - تتوقف إمكانية نقل العبء لضريبة معينة على مدى (قربها من تيارات  
التعامل ودقة تقييم المادة الخاضعة ) ويقل نقل العبء تبعاً لدرجة تشخيصها  
ولنطاق تطبيقها .

فمن الملاحظ أن نقل العبء يرتبط بالواقعة المنشئة للضريبة . فالضرائب  
المستحقة بمناسبة المبادلات أيسر نقلاً من تلك الضرائب المفروضة على موقف  
معين . بمعنى أن الضرائب غير المباشرة التي تصيب الانفاق أكثر إمكانية في  
نقل عبئها من الضرائب المباشرة التي تفرض على الدخل ، وهذه بدورها أيسر  
نقلاً من الضرائب المفروضة على رأس المال . إذ ينظر إلى الضريبة غير المباشرة  
كعنصر من عناصر التكلفة يعمل المنظم على ادماجها في السعر الذي يكون  
واحداً بالنسبة للسلعة الواحدة لكافة المنتجين وفقاً لظروف السوق . وكذلك  
يختلف من نقل العبء في إطار الضرائب غير المباشرة حسب نوعها . فالضريبة  
على الاستهلاك يختلف إمكانية نقل عبئها عن الضرائب المفروضة على تداول  
الملكية إذ يتوقف سعر هذه الملكية على ظروف كل من المشتري والبائع  
بحسب تأثيرها بالأوضاع العامة . كذلك يتوقف نقل العبء على مدى  
الدقة في تقدير الوعاء وتحديدده ، فهي في الضرائب القيمة أكثر منها في الضرائب  
الحكمية وفي العينية أكثر منها في الضرائب الشخصية التي تختلف خصائصها  
من ممول إلى آخر حسب أوضاعه .

٢ - يتوقف نقل العبء على ظروف السوق : كيفية تحديد السعر ، مدى  
مرونة العرض والطلب ، درجة التنافس ، والجمال الاقتصادي . فكلما أمكن  
تحديد سعر التكلفة بدقة وبسرعة كلما بدى الأمر واضحاً أمام المنتج وحاول  
إلقاء عبء الضريبة . ويبدو ذلك في أن الضرائب المفروضة على المنشآت



الصناعية والتجارية أيسر في نقل عينها من الضرائب المفروضة على الاستغلالات الزراعية ، كذلك فإن الأمر أكثر وضوحاً بالنسبة للمنشآت التي تمسك بحسابات منتظمة عنه بالنسبة للمنشآت الصغيرة غير المنظمة .

**درجة مرونة العرض والطلب :** والمبدأ العام الذي توضحه النظرية الحديثة أن قسمة العبء بين المستهلكين والمنتجين يتم وفقاً لنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب أي هو دالة للعلاقة بين قوى العرض والطلب .

فدرجة نقل العبء تتحدد بطريقة عكسية تبعاً لدرجة مرونة الطلب . فكلما كان الطلب على السلعة مرناً كلما تعذر نقل عبء الضريبة إلى المستهلك ، وبالعكس كلما قلت المرونة كلما زادت إمكانية البائع في نقل جزء أكبر من عبء الضريبة إلى المستهلك . فمثلاً ضريبة على سلعة كمالية أقل في إمكانية نقل عينها من ضريبة على السلع الضرورية .

وخلافاً لذلك فإن نقل العبء يتم في اتجاه مباشر حسب درجة مرونة عرض السلعة . ويعتبر العرض مرناً إذا كان التغير في الثمن يؤدي إلى تغير أكبر في الكمية المنتجة ، ويعتبر غير مرّن في الحالة العكسية . فحينما يكون العرض لانهائي المرونة يتم نقل العبء بالكامل ، أما إذا كان العرض عديم المرونة فيحتمل البائع العبء بالكامل . وبطريقة عامة كلما كان عرض السلعة مرناً كلما أمكن نقل جزء أكبر من عبء الضريبة إلى المستهلك وكلما كان العرض غير مرّن كلما تحمل البائع بالنصيب الأكبر . فنقل عبء الضرائب المفروضة على السلع الزراعية أصعب في درجته حيث لا يتيسر زيادة العرض بسرعة مقارنة بالسلع الصناعية التي يمكن تطويع إنتاجها تبعاً لظروف السوق .

يتوقف نقل العبء حسب درجة التنافس . التي يتراوح بين المنافسة الكاملة من جانب والاحتكار من جانب آخر . فتزداد إمكانية نقل العبء في حالة التنافس عنها في

الاحتكار. إذ أن المحتكر يسعى إلى تحقيق أقصى ربح ممكن يصطدم بصعوبات في نقل عبء الضريبة إلى المستهلك ويتوقف الأمر إلى حد كبير على درجة مرونة العرض والطلب وطبيعة التكلفة . وإما في حالة المنافسة الكاملة فتندمج الضريبة في السعر وتنتقل إلى المشتري .

تختلف كذلك إمكانية نقل العبء حسب طبيعة تكاليف الإنتاج فإذا كان إنتاج السلعة خاضعاً لقانون النفقات المتناقضة بمعنى أنه يترتب على إنتاج سلعة ما نقص في تكلفة الوحدة فإن فرض ضريبة على هذا النوع من السلع يؤدي إلى ارتفاع الثمن بأكبر من الضريبة لأن هبوط الطلب بسبب ارتفاع السعر يدفع المنتج إلى تقليل إنتاجه فيرتد إلى مرحلة إنتاج تزيد فيها نفقة الوحدة بدرجة أعلى مما كانت .

أما إذا كان الإنتاج خاضعاً لقانون النفقات المتزايدة ( الغلة المتناقصة ) فإن زيادة الإنتاج يدفع إلى زيادة النفقة . ولذا فإن فرض الضريبة يؤدي إلى الحد من الإنتاج أو الهبوط به إلى مرحلة تقل فيها تكلفة الوحدة . فيرتفع الثمن بأقل من مقدار الضريبة .

أما السلع التي يخضع إنتاجها لقانون النفقات الثابتة ، أي تلك التي لا تتأثر بزيادة الإنتاج في تكلفتها فإن تغير الثمن يكون معادلاً لمقدار الضريبة .

يتوقف نقل العبء أخيراً على المجال الاقتصادي . ففي حالات الزواج وارتفاع الأسعار يسهل نقل العبء إلى الأمام عنه في حالات الركود حيث تتراكم السلع المنتجة ويقل الطلب . وبطريقة عامة يمكن القول أن الضريبة تنتقل من مراكز القوة بالمفهوم الواسع إلى من هم في مراكز أكثر ضعفاً وأقل قوة .

ولا شك أن هذه النظرية الحديثة وإن كانت أكثر اكتمالاً مما سبقتها فإنها تقصر عن مراعاتها لعدد من العوامل المؤثرة في نقل العبء كالعوامل النفسية أو وجود اتحادات عمالية تحدد من نقل العبء إلى الخلف وإثر الانفاق الحكومي في نقل العبء .

## المبحث الثاني

### الضريبة والاستثمار

تعمل الدولة على تحقيق أهدافها سواء بقيامها مباشرة بنشاطها كالانفاق العام في الأوجه المختلفة أو بالتدخل بأساليب متعددة كسن القوانين واللوائح أو باستخدام أدوات سياستها المالية والاقتصادية لتوجيه النشاط الذي يترك في أيدي وحدات مستقلة سواء كانت فردية أو عامة أو بالمشاركة .

وتعد الضريبة أحد هذه الأدوات التي ترمي إلى توفير الموارد اللازمة للإنفقات العامة التي أنيط بها تغطيتها ، كما يستخدم كأداة لتحقيق التنمية والاستقرار والعدالة . ولعل تفهم الآثار الاقتصادية للضريبة يتضح بعرض جانب لدورها في تشجيع الاستثمار الخاص لا سيما في الدول المتخلفة .

ولا يقلل ذلك من دورها التمويلي كأداة لتوفير الموارد اللازمة لتعطيه الانفاق على الخدمات العامة وتوفير قدر من الموارد للقيام بالاستثمار . فالارتفاع بهذا الدور وزيادة حصيلتها التي تتصف بانخفاضها وضآلة نسبتها إلى الدخل القومي مقارنة بالوضع في الدول المتقدمة يمكن من التوسع في البرامج الاستثمارية الحكومية إلى حد كبير وتعالج قصور الادخار والاستثمار الخاص . وتجدر

الإشارة إلى أنه لا ينقص هذه الدول الوسائل تقدر افتقارها إلى الرغبة والتصميم.

وبينما قد توفر المدخرات الأموال اللازمة لتمويل التنمية فإن معدل التقدم يتحدد بكيفية استخدام هذه الأموال . وقد حالت عوامل عديدة في الدول المتخلفة، دون زيادة حجم الاستثمارات وحسن توجيهها بأهم هذه العوامل :-

١ - ضعف الحافز على القيام بالاستثمارات لضعف الطلب وضيق حجم الأسواق . فالطلب الكلي على السلع الصناعية ضئيل لانخفاض الدخل الذي يوجهه الجزء الأكبر منه إلى الوفاء بالسلع الضرورية الاستهلاكية ، كذلك فإن الميل الحدي إلى الاستيراد كبير مما يشبط من هم المنظمين في الإقدام على الاستثمار في فروع جديدة أو زيادة استثماراتهم خشية عدم إمكان تصريف منتجاتهم . ولا شك أن مخاطر المشروع تزداد كلما كبر حجمه وظهرت حاجته إلى أسواق واسعة .

٢ - قلة عدد المنظمين الذين يخاطرون بمشروعاتهم رغم زيادة فرص الاستثمار ويرجع ذلك إلى عدم توافر البيئة الاجتماعية الصالحة لزيادة عددهم وإلى ندرة الإداريين المتخصصين الأكفاء وإلى انخفاض معدل العائد المتوقع للشركات الهامسة بالمقارنة باستثمار الأموال في أوجه النشاط الأخرى . فبينما يتراوح عائد الاستثمارات الطويلة المدى بين ٢ ٪ ، ٥ ٪ يرتفع الربح في المضاربات وفي الأقراض لصغار المزارعين والتجار إلى ٢٠ ٪ مما يتطلب ضرورة قيام الدولة بهذه الاستثمارات .

٣ - ارتفاع تكلفة المشروعات نتيجة انخفاض إنتاجية العامل إلى ٢٠ ٪ عن إنتاجية العامل في الولايات المتحدة ، ويعني ذلك الحاجة إلى عدد يتراوح بين ١٠ ، ٥ عمال للقيام بعمل شخص واحد في الولايات المتحدة . وترجع

انخفاض إنتاجية العامل إلى أسباب عديدة منها : انخفاض المستويات الصحية وانتشار الجهل وقلة الدراية والتمرين وندرة المتخصصين وقياس الموائق الاجتماعية والفنية التي تحد من حرية الانتقال من مهنة إلى أخرى بجانب انخفاض نصيب العامل من رأس المال وعدم استخدام الفن الانتاجي الحديث .

كذلك فإن هذه الدول تفتقر إلى المشروعات الأساسية من قوة محركة وطرق ووسائل للمواصلات ومن عدم وجود صناعة متشابكة مترابطة متكاملة تظهر وفورات خارجية تزيد من إنتاجية المنشآت الجديدة وتخفض من تكلفتها. فالصناعات في نظام اقتصادي تعتمد على بعضها البعض وتعد كل منها سوقاً للأخرى ، فكل تحسين في إنتاج صناعة معينة تفيد منه باقي الصناعات . ولذا فإن عدم وجود صناعات متكاملة يدفع إلى الحد من قيام مشاريع جديدة أو إلى تقليل تكاليف إنتاجية مرتفعة تؤدي إلى رفع أثمان السلع تضيق حجم السوق الذي توزع فيه هذه المنتجات .

فالدول المتخلفة تفتقر إلى الصناعات الرئيسية والقوة المحركة . فبينما يبلغ في سنة ١٩٥٩ نصيب الفرد من القوة الكهربائية ٣,٥١٨ كيلووات في الولايات المتحدة ينخفض نصيب الفرد إلى ١٥٤,٨ كيلووات في آسيا . كذلك تفتقر هذه الدول إلى طرق للمواصلات وسرعة في النقل مما يحد من إمكانية إنشاء أسواق كبيرة في الداخل والخارج بدلاً من وجود أسواق عديدة منعزلة تحد من الإنتاج ، وتقلل من التخصص وتخفض من الكفاية الإنتاجية ، ولا تسمح بإمكان استغلال الموارد المعطلة ولا تحفز على تطبيق فن إنتاجي حديث يحل محل الأساليب البدائية المستخدمة .

وهكذا يبدو مما تقدم أن انخفاض معدل الاستثمارات يرجع إلى نقص الطلب وكثرة المخاطر التي تعصف بالمشروعات الجديدة ، وعدم توافر الأموال اللازمة



لتمويلها مما يؤدي إلى أن يظل الدخل منخفضاً والاقتصاد متخصصاً في انتاج المواد الأولية تابعاً لاقتصاديات أجنبية مهيمنة .

ولذا فان تحقيق النمو الاقتصادي يتطلب وضع سياسات فعالة لتذليل الصعاب واستخدام أكثر الوسائل كفاءة لتحقيق الغايات بزيادة الدخل الحقيقي وزيادة الانتاجية والحد من علاقات التبعية بالنسبة للخارج . ويتم ذلك بأعداد البيئة الصالحة لتنمية الموارد البشرية والمادية ، والتغلب على العقبات الاقتصادية من قيم اجتماعية وثقافية وتنظيمات سياسية وقانونية وإدارية تصطدم بالتقدم وتعرق سيره .

وكما بينا يتعذر الفصل بين الجانب الاقتصادي وهذه الجوانب الأخرى التي تؤثر على التنمية وتعوقها . فالاقتصاد يعمل في نظام اجتماعي معين يؤثر فيه ويتأثر به . ولذا فان التغيير الاقتصادي يتطلب تغييرات أخرى في المجتمع وتطوير للهيكل السياسي والاجتماعي تدفع إلى زيادة ونجاح المجهودات المبذولة للتنمية . وذلك بخلق نظم تحبذ التنمية وتستخدم طسرق جديدة للانتاج وقبث بواعث جديدة تؤدي إلى زيادة العمل لاشباع الحاجات المتزايدة . كذلك فان التنمية تهدف إلى علاج عيوب هيكل الاقتصاد المتخلف لتكوين وحدة متجانسة وذلك بخلق مستلزمات الانتاج الضرورية وتنمية شبكة هامة من المواصلات وتنظيم جهاز مصرفي يتفق وحاجيات الاقتصاد ، كما تعبىء الموارد اللازمة للتنمية وتحسن توزيع المشروعات بما يتفق والأهداف . كذلك بالعمل على تنمية الفروع القائمة وزيادة انتاجها ، وكفاءتها وخلق فروع انتاجية جديدة ، ولا شك أن هذه التنمية تساهم في نفس الوقت في الحد من علاقة التبعية التي تربط الاقتصاد المتخلف بالخارج وتخلصه من الهيمنة الاقتصادية الأجنبية وذلك بالعمل على تنويع تجارته وإعادة توزيعها وبالتحكم في الأموال الأجنبية المستثمرة في قطاعاته الأساسية .

ولا بد لتحقيق التنمية من تغيير بنياني يكون من شأنه تحقيق زيادة دائمة وسريعة في الدخل الحقيقي للفرد عبر الزمن . ولا بد لذلك دفعة حقيقية بل سلسلة من الدفعات القوية تخلص هذا الاقتصاد من تخلفه . ويتحدد حجم هذه الدفعة بمقدار الاستثمار اللازم اجزاؤه بانتظام لتحقيق حد أدنى من النمو، وتوفير مشروعات رأس المال الاجتماعي التي تتطلب قدراً كبيراً من المال والتي تتميز بعدم القابلية للتجزئة ومثالها مشروعات النقل والخزانات والسدود ، والتي يقدرها البعض بما يتراوح بين ٣٠ ٪ ، ٤٠ ٪ من جملة الاستثمار . ولا شك أن الدفعة القوية وإن كانت ضرورية إلا أنها يجب أن تبنى على استراتيجية ملائمة .

ومن الواضح مما تقدم مدى أهمية وضع سياسة استثمارية فعالة وأهمية تكاتف القوى المختلفة والقطاعات العديدة الخاص منها والعام في الميادين والأنشطة المتعددة سواء كانت زراعية أم صناعية . وتسمى الدولة في إطار تداخلها إلى استخدام مختلف الأدوات لتحقيق أهدافها ومن بينها السياسة الضريبية التي لا تعمل فقط على توفير الموارد اللازمة للقطاع العام بل إلى تنظيم الاستثمارات الخاصة وتوجيهها بما يتفق وأهداف المجتمع . فتعمل الضرائب على معاقبة الاستثمارات التي تتجه إلى أنشطة أقل نفعاً للجميع ، كاتجاه الاستثمارات إلى شراء الارص . فمثل هذه الأنشطة وإن عدت استثمارات من وجهة نظر المستخدم للاموال إلا أنها لا تضيف جديداً إلى طاقة المجتمع . ويمكن في هذه الحالة توجيه الاستثمار الخاص بأساليب عديدة . بفرص الضرائب على الزيادة في قيمة الاراضي التي تنتج من تزايد الطلب عليها وتزايد العمران ، كذلك بفرص الضرائب على الاراضي غير المستخدمة لتشجيع الأنشطة الأخرى في نفس الوقت .

وتعتبر التخفيضات الضريبية أكثر الاساليب انتشاراً في الدول المختلفة لتشجيع التنمية وبث الحوافز بل لقد شاع استخدامها كذلك في العديد من الدول

المتقدمة لتشجيع الاستثمار وتحفيز جهود المنشآت لزيادة انتاجها .

وتتخذ هذه الاساليب أشكالاً عديدة فقد تكون بتخفيضات عامة لاسعار الضريبة لخلق الحوافز التي تدفع على اقتحام المخاطر التي تحيط بالمشايخ وتؤدي إلى زيادة الناتج . وقد يتم ذلك في شكل تخفيضات في صالح المشروعات الجديدة أو قد ترفع اسعار بعض الضرائب وتخفض اسعار ضرائب أخرى للتأثير في بعض نواحي الاستثمار ، كذلك قد تستخدم الضريبة بطريقة تحد من قيام الافراد ببعض الاعمال وتوجيههم وجهة أخرى كفرض ضرائب عالية على عائد المضاربات وتخفيضها بالنسبة لانواع الاستثمار الاخرى ، كذلك قد تقرر ضرائب مرتفعة بقصد زيادة الجهد المبذول حتى يمكن التخفيف من وقعها وتعويض جزء مما اقتطعته ، كذلك قد يمتد الاعفاء أو التخفيض إلى بعض الضرائب دون غيرها أو قد يمتد إلى الضرائب الحاضرة والمستقبلية .

ولقد اتبعت هذه الاساليب رغم العديد من التحفظات التي يبذلها المتشككون في جدواها وخاصة بمقارنة المنافع التي تحققها الاستثمارات مع الخسارة التي تحيق بالدولة من جراء تخفيض ايراداتها بالاضافة إلى جانب ذلك من خلال هذه التخفيضات والاعفاءات بالعبالة وتأثيرها على تخصيص الموارد وخاصة على المستوى العالمي هذا بجانب صعوبة ادارة ومراقبة مثل هذه الامتيازات الممنوحة

وسنكتفي هنا بمعالجة دور السياسة الضريبية في تشجيع الاستثمارات في قطاع الصناعة الوطني منها والاجنبي وان كان لا يقلل ذلك من أهمية دور السياسة الضريبية في تشجيع وتنمية القطاع الزراعي وهو القطاع الرئيسي في العديد من الدول المتخلفة الذي يتوقف على نموه توفير الموارد المالية للتنمية العامة للقطاعات الاخرى والموارد الأولية للصناعة والتوسع في التصدير وتوفير الواردات من السلع الضرورية واتساع السوق أمام الصناعة الناشئة وزيادة

الدخول وتراكم المدخرات .

ويشير تطبيق سياسة ضريبية بهذا الشأن الاجابة من تساؤلات عديدة : -

(١) ما هي المعايير التي يمكن استخدامها لتحديد الصناعات والمنتجات التي يمكن تشجيعها بواسطة السياسة الضريبية أي بواسطة الحوافز الضريبية ؟

(٢) ما هي طبيعة ومدى المزايا الضريبية والفترة التي تمنح خلالها ؟

(٣) تحديد الادارة التي يوكل اليها أمر ادارة البرنامج والموضوع - بيان سلطاتها وهل تطبق البرنامج بطريقة تلقائية أو تمنح الادارة سلطة تقديرية ؟

ما هي أساليب الرقابة لمتابعة البرنامج ونوعية الجراءات عند ملال به ؟

(٥) تقييم البرنامج وبيان مدى فعالية البرنامج مع المقارنة بين مزاياه وتكاليفه أي خسارة الدولة للإيرادات المخفضة .

وتتعلق باجابة السؤال الأول اختيار استراتيجية التنمية الملائمة :

أما بالنسبة للسؤال الثاني فإن الهدف الأساسي للسياسة المتبعة والتخفيضات الضريبية المختلفة هي تشجيع الصناعات الجديدة ، ولا شك أن طبيعة وأهمية واستمرار المنافع الممنوحة يتوقف على اعتبارات عديدة . وتتأثر الاستثمارات بالمناخ الملائم ، وأمكانيات الربح الذي يتوقف بدوره على عدد من العوامل كحجم السوق والحماية الجمركية وتكاليف الانتاج وتوافر اليد العاملة ، المواد الأولية

ووسائل النقل ومستوى الضرائب المفروضة ، ومن الواضح أنه كلما زادت أهمية الضرائب المفروضة كلما كان أثر التخفيض أو الإعفاء منها كبيراً بعكس الوضع إذا كان عبء هذه الضرائب محدوداً وكان من السهل التهرب منه .

ويمكن النظر إلى السياسة الضريبية المتبعة لتشجيع الاستثمار من حيث نطاقها ومن حيث العناصر التي تعامل معاملة تمييزية كالواردات ، والدخل ، والملكية والمبيعات .

وسنكتفي بالإشارة إلى بعض الأساليب التي يمكن اتباعها لتشجيع الاستثمار .

### الضرائب على الواردات :

يمكن استخدام الضرائب على الواردات لتحقيق العديد من الأهداف . فهي أداة تمكن من توفير الأموال للتنمية وفي نفس الوقت قحد من استيراد السلع الكمالية موفرة بذلك العملات الأجنبية لاستيراد السلع الاستهلاكية بالإضافة إلى كونها أسلوب يتيح حماية الصناعات الوطنية وقصر السوق الوطني للاستثمارات الوطنية وتبشيع الأفراد على الاستثمار .

ولكن يتعين الحذر في استخدام هذا الأسلوب في جميع الحالات إذ لفعاليته للارتدادات السالبة على الإنتاج الوطني والانتاجية وحسن تخصيص الموارد يجب أن يستخدم في حالة الصناعات التي يكون من المتوقع نموها وخفضها لتكاليف إنتاجها حتى تستفيد من المزايا النسبية لتخصصها . كذلك يمكن استخدام هذا الأسلوب بالنسبة للصناعات التي لها آثار انتشار خلفية وأمامية حتى تشجع الاستثمار في القطاعات المتداخلة سواء بتأثيرها على قطاع المواد الأولية أو على قطاع البيع . ومع ذلك فيجب عدم المغالاة في أثر مثل هذه الضرائب كما يجب الحذر من



الأخطار السياسية والاقتصادية التي تعيق باستخدامها كحماية بعض الصناعات ذات التكاليف المرتفعة التي يترقب عليها تحميل المستهلكين باعباء تخلف هذه الصناعة بجانب سوء استخدام الموارد . ولذا فيجب أن يستخدم هذا الأسلوب الضريبي في اطار تنمية مخططة ولفترة محددة وأن يعاد النظر فيه دورياً حتى تجتاز الصناعة ذات الكفاءة المتزايدة مرحلة الطفولة إلى مرحلة النضج وأن تخفض الضريبة الحامية بقدر ما يحققه الصناعة من تقدم .

ويمكن الاشارة كذلك إلى رسوم الصادر كأداة لتشجيع الاستثمار فضلاً عن توفيرها الأموال في العديد من الدول المتخلفة لتمويل تنميتها وخاصة بالنسبة لتلك الدول التي تمثل صادراتها نسبة هامة من دخلها القومي كما انها قد تستخدم للحد من تصدير بعض المواد الأولية التي تحتاجها الصناعة بجانب كونها أداة لتشجيع وتحسين الجودة للسلع المصدرة . بل وتعمل على تشجيع أنواع من السلع المصدرة باعفائها من الرسوم والضرائب المختلفة .

وإذا ما نظرنا إلى التخفيضات الجمركية كأسلوب لتحقيق أهداف المجتمع لاحظنا تزايد أهميتها بالنسبة للتخفيضات من الضرائب الأخرى . وإذا يتوقف الأمر في النهاية على طبيعة الصناعة ومدى الاعفاء ومستوى أسعار الضرائب على الواردات . إذ يمكن اعفاء مواد البناء المستورد مثلاً من تخفيض التكاليف الثابتة للمشروعات الجديدة ويضعها في مركز أفضل لمنافسة زميلاتها . كما أن تخفيض مدفوعاتها يحد من متطلباتها الرأسمالية ويسهل عمليات التمويل .

وفي العادة تقرر الدول المختلفة تخفيضات أو إعفاءات جمركية على السلع الانتاجية ولكن بشرط عدم توافر سلع محلية مشابهة من حيث السعر وجودة الصنع . بالإضافة إلى ذلك فقد تقرر إعفاءات للمواد الخام أو السلع نصف المصنعة المستخدمة في تحقيق الانتاج النهائي . والصورة الغالبة لهذا الوضع هو تحديد هذا الاعفاء أو التخفيض بفترة زمنية محددة يختلف مداها باختلاف نوع

الصناعة ولأولوية المعطاة لها . فإذا اعتمدت الصناعة بدرجة كبرى على المواد الأولية المستوردة فإن الغاء هذا الاعفاء أو التخفيض قد يؤدي بهذه الصناعة ما لم تكن قد كفلت لها حماية مرتفعة واغلق عليها السوق الوطني لضمان استمرار تحقيقها للكسب ولاغراء المستثمرين على القيام بالمشروعات في هذا الميدان . ولذا تقوم بعض الدول بالغاء هذا التخفيض أو الاعفاء بطريقة تدريجية بعد التأكد من أن صناعتها أصبحت قادرة على انتاج كم مرغوب فيه بنوعية حسنة وبأسعار تقدر على التنافس . ومن الواضح أن أمثلة هذه الشروط قد يتطلب تحقيقها فترة طويلة كما يتحدد مداها بمدى الضغوط السياسية التي تمارسها الصناعة ولذا الأفضل أن يرتبط الاعفاء أو التخفيض بتوقيت زمني وان يخفف على مراحل محددة نسبياً حتى لا تتم هذه التخفيضات في صالح المنتجين وحدهم وتعد من رفاهية المستهلك . هذا بالإضافة إلى أن التخفيض أو الاعفاء يزيد من خسارة الدولة من الأموال التي فات عليها تحصيلها في صورة ضرائب وما لم يعوضها بنفع للمجتمع أو ارتفاع في حصيلة الضريبة في صورة ضرائب على الانتاج فقد يؤثر ذلك على أهمية نشاط الحكومة خاصة إذا كانت الضرائب تمثل نسبة هامة من مواردها المالية .

## (٢) الضريبة على الدخل :

ترتبط الحوافز الضريبية عادة بالتخفيف أو بالاعفاء من الضرائب على الدخل التي تتخذ صوراً مختلفة ومنها ما يعرف :

(١) بالفراغ الضريبي أي باعفاء كلي أو جزئي خلال فترة زمنية من ضريبة محددة أو مجموعة من الضرائب .

(٢) السماح الاستثماري .

## (١٢) : الفراغ الضريبي :

ومقتضى هذه الفكرة أن تعييط نشاطاً اقتصادياً معيناً تريد تشجيعه بفراغ ضريبي أي باعفاء جزئي أو كلي فيجذب بذلك رؤوس الأموال غير المستغلة أو المستغلة من نواح أقل انتاجاً اليه فيؤدي ذلك إلى التوسع فيه وتوجيه الاستثمارات الموجهة المرغوبة من حيث النوع والزمان والمكان ، والحد من الأنشطة الأخرى التي لا ترغب الدولة في محاباتها .

وتستند فكرة الفراغ الضريبي إلى أن الممول يفيد الاقتصاد القومي من ناحية ، بطبيعة نشاطه الذي يقوم به ، ومن ناحية أخرى وبمقدار ما تدفعه من ضرائب . وعلى ذلك فإن بما يتفق ودور الضريبة في التوجيه إلى جانب كونها أداة لجمع المال وبما لا يتنافى مع العدالة الضريبية أن تخفض مساهمة الفرد المالية بتخفيض عبء الضريبة الخاضع لها إذا كان نشاطه يفيد المجتمع بطريقة أفضل من الأنشطة الأخرى ، هذا والباب مفتوح لمختلف الممولين للاستفادة من هذا التخفيض أو الإعفاء بتوجيه نشاطهم الوجهة المرغوبة .

ويتطلب تطبيق فكرة الفراغ الضريبي توافر عدة شروط لتحقيق أهدافها:

(١) أن ينصرف تطبيق هذه الامتيازات إلى أوجه النشاط ذات الأهمية الرئيسية تبعاً لسياسة الدولة الاقتصادية .

(٢) يتعين أن تتناسب أهمية التخفيضات والإعفاءات مع أهمية النشاط إذ لا معنى لفراغ ضريبي لنشاط لا يفيد الجميع كثيراً .

(٣) يتطلب انجاح سياسة الفراغ الضريبي أن يكون عبء الضريبة المخفضة أو المعفى منها النشاط هاماً بحيث يخفر المستثمرين عـلى الاستفادة

من هذا التخفيض وتجدر الإشارة أنه لا يقتصر مفهوم العبء على العبء الحسابي أي مقدار ما يقطع من الممول فقط بل يتضمن العبء النفسي الذي يحس به الممول ويؤثر على سلوكه .

### أشكال الفراغ الضريبي :

الفراغ الضريبي هو التخفيض الجزئي أو الكلي لضرائب الدخل أو للضرائب الأخرى لفترة محدودة . ويختلف مداه حسب رأس المال المستثمر والمنطقة المرغوب الاستثمار فيها ونوع الصناعة والأهمية المعطاة لها .

ويتخذ الفراغ الضريبي أشكالاً متعددة . فقد يتم بتخفيض أسعار الضريبة أو الضرائب على القطاع المرغوب تشجيعه مع إبقاء الأسعار ثابتة بالنسبة لباقي الأنشطة . وقد تخفض الضرائب على نشاط بينما تثبت الأسعار القائمة لبعض الأنشطة بينما ترفع أسعار الضرائب لبعض الآخر . كذلك قد يأخذ الفراغ الضريبي صورة رد الدولة للضريبة المدفوعة أو لنسبة منها إذا لم يكن من اليسير بداءه إعفاء الممول أو تغيير سعر الضريبة للنشاط الإقتصادي . كما قد يتخذ أيضاً شكلاً غير مباشر بمعالجة وعاء الضريبة نفسه كأن يقدر الوعاء جزافاً بقصد محاباة نشاط محدد أو تخفض نسبة من الوعاء مع إبقاء السعر ثابتاً دون تغيير حتى لا يولد زيادة في العبء النفسي بالنسبة لأوجه النشاط غير المعفاء .

### ب - السماح الاستثماري :

يهدف السماح الاستثماري إلى تشجيع الاستثمار بتخفيض ضرائب الدخل المستحقة على المنشآت المختلفة مما يسمح لها بسرعة إسترجاع رأسمالها المستثمر ويضع تحت يدها موارد أكثر لمجابهة متطلباتها .

وتتعدد صور السماح الاستثماري فقد يتم بتخفيض نسبة من النفقات

الرأسمالية من وعاء الضريبة على الدخل أو عدم إخضاع الربح للضريبة إلا بعد مستوى معين وذلك لعام أو لسنوات متعاقبة .

ولا شك أن هذا الأسلوب وأسلوب الفراغ الضريبي يشجعان على القيام بالاستثمارات بالتخفيف من حدة المخاطر التي تحيط بالاستثمار وبتزايده العائد الصافي للمشروع . وتزداد أهمية هذان الأسلوبان كلما كانت أسعار الضرائب مرتفعة ولكن مع ذلك يمكن التمييز بينهما من زوايا متعددة .

١ - يتوقف الأثر في كل منها على حجم التخفيض المعطى ومدته . فيفضل الفراغ الضريبي السماح الاستثماري بالنسبة للمشروعات الجديدة إذا فاقت الأرباح المتوقعة خلال فترة الفراغ الضريبي مقدار السماح الاستثماري . ولكن يختلف الأمر إذا كان المسموح به وفقاً للأسلوب الثاني لفترة أطول عن عن الأسلوب الأول .

٢ - يعد السماح الاستثماري أكثر سهولة في تطبيقه ومتابعته إدارياً ويتصف بعمومية تطبيقه مقارنة بالنسبة للفراغ الضريبي الذي يتجه أساساً إلى أنواع محددة من الاستثمارات . ومع ذلك فإنه يلاقي ترحيباً أكبر وذلك لكثرة تطبيقه وسهولة تفهمه من رجال الأعمال وتوقعهم تحقيق أرباح كبيرة في المراحل الأولى .

٣ - يتيح السماح الاستثماري فرصة للمنشآت التي تقوم بتوسعات وتجديدات مستمرة عاماً بعد آخر بينما يقتصر الفراغ الضريبي على فترة محدودة في مرحلة بدء النشاط . وإذا يمكن القول بأن الفراغ الضريبي ينظر أساساً إلى المشروعات الجديدة بينما لا يفرق السماح الاستثماري بين المشروعات الجديدة والتوسعات في المشروعات القائمة .

٤ - يفتقر أسلوب الفراغ الضريبي أسلوباً محايداً بالنسبة للصناعات كثيفة



الاستخدام لرأس المال أو كثيفة الاستخدام للعمل بينما أن السماح الاستثماري يفضل ويمنح مزايا أكبر الأولى عن الثانية . ولذا فإن الأسلوب الأول يفضل الثاني في الدول التي تعاني من زيادة في اليد العاملة وندرة رأس المال ، وفي الدول التي تبغي تشجيع النشاط الزراعي .

هـ - مبدأ السماح الاستثماري محدد في المزايا التي يمنحها للمستثمرين لفترة محدودة وبالتالي في الموارد التي يفوت على الدولة تحصيلها خلافاً لأسلوب الفراغ الضريبي الذي يعتبر عاماً في المزايا التي يمنحها وفي الموارد التي تتنازل عنها الدولة ، مما يدفع إلى قصره على انماط محددة من الاستثمارات وفترات محددة وعلى ضرائب معينة . وذلك لأن التوسع في الاعفاءات من الضرائب المختلفة قد لا ينصرف فقط إلى ضرائب الدخل بل قد يتضمن الاعفاء من ضرائب الانتاج والدمغة والضرائب العقارية وغيرها وقد لا يقتصر على الضرائب القائمة بل قد يتضمن المستقبلية أيضاً ، ولا شك أن مثل هذه الاعفاءات وخاصة إذا ما ارتبطت برأس المال الأجنبي لها عيب تجميد النظام الضريبي وعرقلة تطويره .

### معاملة الأرباح والخسائر :

يعد الربح المحقق هو المصدر الأول للاستثمارات الجديدة ولذا تعمل الدول المختلفة على تقوية الحوافز لتشجيع إعادة استثمار وتنمية هذا المورد الذاتي . وقد لا يكون اعفاء هذا المصدر من الضرائب مجدياً في فترات تطبيق سياسة الفراغ الضريبي ولكنه أسلوب له أهميته في مراحل تالية لهذه السياسة وان كان تطبيقه ومراقبة تنفيذه يتطلب العديد من النفقات الادارية .

أما بالنسبة للخسائر فتختلف معاملة المشرع الضريبي للخسارة حسب الأهداف التي يبغيها . إذ تختلف آثار الضريبة المدفوعة على دخل المنشآت وخاصة التصاعدية حسب اختلاف معدلات الربح من سنة إلى أخرى وحسب تحقيق

المنشأة لخسارة في بعض السنوات . ولذا فإن الحد من آثار هذه الضريبة يحتم الأخذ في الاعتبار لمتوسط الدخل المحقق خلال فترة طويلة حتى يسمح ذلك بإعطاء صورة تقترب من الواقع وتبرز فيها فترات الخسارة وفترات تحقيق الربح . وحفاظاً على الحوافز فقد يسمح المشرع بتحميل الخسائر أي خصمها من الأرباح خلال عام أو أكثر ، وقد يكون هذا الخصم مطلقاً بلا تحديد ، بل قد يسمح بالتحميل خلال فترات الفراغ الضريبي . كما قد يتم تحميل الخسائر إلى الأمام أو إلى الخلف أو جامعاً بينها محققاً في كل حالة آثاراً مختلفة .

ويحقق الترحيل إلى الأمام تشجيع الاستثمارات الجديدة والمساهمة في الحد من المخاطر والحد من الاحتكارات القائمة ، أما ترحيل الخساره إلى الخلف فيعاني المنشآت القائمة ويعبئ استمرارها بمساهمتها في مجابهة التقلبات الاقتصادية وخاصة في فترات الانكماش .

الواضح ان مثل هذه المعاملة لها أهميتها ليس فقط في الازل المتقدمة بل في الازل المتخلفة أيضاً التي يعنى بالاستثمارات فيها العديد من المخاطر .

### تطبيق وإدارة المزايا الضريبية :

لا تتوقف فعالية المزايا الضريبية على مجرد تضمينها القوانين بل ترتبط هذه بلا شك بعملية تفسيرها وتطبيقها في المجالات المختلفة . فهناك بعض القوانين التي يتم تطبيقها تلقائياً بينما تتطلب الغالبية منها اتباع اجراءات اداريه لتحديد المنشآت الخاضعة لها .

وتعتبر الهند مثالا لدولة تجعل تطبيق المزايا الضريبية تلقائياً إذ تعفى دخول المنشآت التي لا تتجاوز أرباحها ٦ ٪ من رأس المستثمر بشرط أن تكون الاستثمارات جديدة ويقل عدد العاملين فيها عن ٢٠ شخص . ويزداد الاعفاء بالنسبة لأنشطة محددة مع تزايد حجمها ومع احتفاظ السلطة المركزية بحقوقها

في استثناء بعض المشروعات وان لم تستخدم هذه السلطة عملاً مما يحد كثيراً من هذا التحفظ .

كما تشترط بعض الدول لكي تستفيد المنشأة من التخفيضات الممنوحة أن تتوافر فيها شروط معينة كاستخدامها للمواد الأولية الوطنية ، وقيامها برأس مال معين وعملها على استثمار نسبة محددة من أرباحها . ولا شك أن لهذا الأسلوب التلقائي ومزاياه سهولة التطبيق .

ولكن تعطي دول أخرى الإدارة سلطة تقديرية في اختيار المشروعات التي ينطبق عليها القانون وتتعدد الأساليب في ممارسة هذه السلطة وان اشتركت أغلبها في تكوين مجلس تمثل فيه الوزارات المختصة كالنخطيط والمالية والاقتصاد والزراعة والصناعة يختص ببعض الحالات ليرفع توصياته بعد ذلك إلى مجلس الوزراء أو رئيس الدولة في بعض الحالات . ويلحق بهذا المجلس هيئة فنية تقوم بالدراسات المختلفة ، وتختلف الدول في تطبيقاتها ومن حيث أهمية السلطات الممنوحة لهذا المجلس وعدد الوزارات الممثلة فيه ، ولا شك أن نجاح مثل هذا الأسلوب الذي يعطي سلطة تقديرية في تحير المشروعات وتحديد مدى استفادتها يرتبط بنجاحه بكفاءة الإدارة التي يمكنها الموازنة بين النفع العائد للمجتمع من السياسة الاقتصادية المرسومة من جانب والخسارة التي تحقيق بالدولة من جراء فقدانها لحصيلة الضريبة من جانب آخر وذلك بطريقة موضوعية دون انحراف واتخاذ القرارات تحت ضغوط سياسية أو تعقيد الإجراءات وضياع الوقت مما قد يضر من عزيمة المستثمرين ويحد من رغبتهم في الاستثمار .

ولذا فإن بعض الدول توفق بين الأسلوبين التلقائي والمتطلب لسلطة التقدير بأن توضح الشروط التي يجب توافرها لكي تحظ المنشأة بالاعفاء أو التخفيض كتوضيح العاملين وحجم الاستثمار والقيم المضافة ومقدار السلع المصدرة ونوعية

المنتج . ولكن مع ذلك يتمدر في ظل برنامج واسع للحوافز الضريبية أن توضع مثل هذه الشروط بصفة جامدة ولا يؤخذ في الاعتبار التغير الذي يطرأ على الاقتصاد مما يتطلب اعطاء سلطة تقديرية للإدارة دون استخدامها بطريقة تحكمية . ومع تحديد السلطة التي تتابع التنفيذ وتمكن من تحقيق نفع المجتمع وقيام الشركة أو المنشأة بالتزاماتها في المواعيد المقررة .

### تقييم للحوافز الضريبية :

يتطلب تقييم الحوافز الضريبية للاستثمار توافر احصاءات عديدة عن مقدار الاستثمارات الجديدة التي انشئت في ظل القوانين المنظمة لهذه الحوافز ، كذلك توزيع هذه الاستثمارات بين الصناعات المختلفة ، حجم رأس المال المستثمر ، حجم العمالة المستخدمة ، الأجور الموزعة وغير ذلك من البيانات ، كذلك يلزم لتحليل الآثار أيضاً معرفة أفضل الحوافز وأبعادها أثراً ، ومدى إمكانية جذبها لرأس المال الأجنبي ، والمقارنة بين المنافع والتكاليف للاقتصاد القومي . وفعالية الإدارة في جذب الاستثمار وفي متابعة التنفيذ .

## المبحث الثالث

### دور الضريبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي

تنصرف دراستنا في هذا المبحث إلى معرفة الوظيفة الاستقرارية للضريبة وكيفية استخدامها في كل من النظامين الاشتراكي والرأسمالي لتحقيق هذا الاستقرار الاقتصادي .

#### أولا : الضريبة وتحقيق الاستقرار في الدول الرأسمالية :

يتعرض النظام الرأسمالي في سيرة للتقلبات في مستوى نشاطه التي تتفاوت في معدلها وفي مددها وأهمية آثارها . وقد تعدد شرح وتفسير هذه الظواهر وان ارجعت أساساً إلى تقلب الاستثمار نتيجة ما يطرأ من تغير على العوامل المؤثرة فيه سواء كانت عناصر خارجية على النظام الاقتصادي كحركات السكان والاختراعات والاكتشافات والحروب، أو كانت عناصر داخلية مرتبطة ومنبثقة من داخل النظام الاقتصادي كالتوسع في الائتمان أو الموجات من التفاؤل والتشاؤم وعمل المضاعف . ولذا فتعمل الحكومات المختلفة في هذا الدول إلى التخفيف من حدة هذه التقلبات والحد من فترات الكساد والرواج ومجاربة الاختلالات وتحقيق التوازن الاقتصادي . وتستخدم لذلك العديد من أدوات السياسة الاقتصادية



كسياسة الائتمان والأسعار والأجور . كما تلجأ أيضاً إلى سياستها المالية لتحقيق هذا الهدف مستخدمه عناصر هذه السياسة من اتفاقية واقراضية وضريبية . . .

وتتطلب دراسة دور الضريبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الاحاطة أولاً بمفهومين أساسيين هما حساسية الضريبة ومرونتها ثم لتتعرف على السياسة التي يمكن رسمها والضرائب التي يمكن استخدامها لتحقيق هذا الهدف .

### الحساسية والمرونة :

ويقصد بحساسية الضريبة مدى استجابة حصيلتها للتغيرات الاقتصادية . وتزيد هذه الحساسية كلما كان التغير في الحصيلة مساوياً لنسبة التغير في النشاط الاقتصادي أو يزيد عنه . وبالعكس تضعف هذه الحساسية كلما كان تغير الحصيلة أقل في درجته من معدل تغير مستوى النشاط الاقتصادي .

أما مرونة الضريبة فيقصد بها مدى استجابة الحصيلة للتغير في سعر الضريبة أو في التنظيم الفني للضريبة كتحديد وعائها . وتعد المرونة كبيرة كلما كان التغير في الحصيلة يزيد عن التغير في السعر ، والعكس صحيح . ويتعين الحذر عند الحكم على مرونة الضريبة إذ يجب أن يؤخذ في الاعتبار حساسية الضريبة كذلك فعند ما ترفع الدولة سعر الضريبة وتزيد الحصيلة تبعاً لذلك فإن نسبة هامة من هذه الزيادة قد تكون راجعة إلى الرواج السائد أي إلى التغير في مستوى النشاط الاقتصادي أكثر من رجوعها إلى ارتفاع السعر .

ولا شك أن الدراسات العملية لحساسية الضريبة ومرونتها تحيط بها مشاكل عديدة نظراً لصعوبة عزل العوامل المختلفة المؤثرة على حصيلة الضريبة ما عدا عنصر تغير النشاط الاقتصادي في حالة الحساسية وكذلك كافة العناصر ما عدا السعر أو التغير في التنظيم الفني للضريبة في حالة تغير المرونة ولكن هذه

الصعوبات لا تمنع من تقدير تقريبي لآثار كل منهما .

وسنعرض بطريقة سريعة فيما يلي تحليلاً لظاهرة حساسية الضريبة موضعين  
أولا العناصر المحددة لها مبيينين بعد ذلك السياسة الضريبية لمكافحة حالة التضخم  
في الدولة الرأسمالية .

#### العناصر المحددة للحساسية الضريبية :

تتوقف هذه الحساسية على مجموعتين من العوامل تتعلق أولاها بالمادة الخاضعة  
للضريبة وتتعلق الثانية بالتنظيم الفني للضريبة .

#### حساسية الوعاء الضريبي :

تعتمد حصيللة الضريبة أساساً على تغيرات الوعاء التي تختلف درجة حساسيته  
من ضريبة إلى أخرى ، ويمكن التفرقة بين الضرائب على الدخل والضرائب على  
الانفاق والضرائب على رأس المال .

#### أ- الضرائب على الدخل :

ويمكن التمييز داخلها بين أنواع متعددة من الأوعية حسب  
تنظيمها الفني .

#### الضريبة على الأجور :

وتتوقف حصيللة الضريبة المفروضة على هذا النوع من الدخل على عنصرين  
أساسيين هما تغير عدد العاملين وتغير أجورهم . ويلاحظ في حالات الرواج  
تزايد حجم الدخل الموزعة نتيجة ازدياد عدد العاملين وارتفاع الانتاج بالإضافة

إلى زيادة الأجور التي قد تتم بعد فترة من بدء الرواج . ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذا التغير في الحصة يرتبط بأهمية القطاع الخاص إذ أن عدد العاملين وأجورهم لا يتم بنفس السهولة في القطاع العام ولذا فيمكن القول بأن هذا الوعاء يصبح حساساً للمضربية مع زيادة أهمية القطاع الخاص وارتفاع عدد العاملين في حالات الرواج فترتفع الحصة مع زيادة النشاط الاقتصادي .

أما في حالات الكساد فيلاحظ عدم تغير حجم الأجور الموزعة إلا في حالات تحقق بطالة هامة هذا مع الأخذ في الاعتبار لمقاومة النقابات العمالية لكل انخفاض للأجور وعمل الحكومات على تشغيل وإعانة المتعطلين .

وبذلك يمكننا القول أن الأجور وعاء للمضربية محدود الحساسية وإن كانت درجة تأثيره في حالات الرواج أكثر منها في حالات الكساد مع الأخذ في الاعتبار للقوة النسبية لقوة النقابات وأهمية دور الحكومة في التدخل .

ب - دخول الأعمال: يعد هذا الوعاء المتكون أساساً من أرباح الشركات أكثر الأوعية حساسية إذ أنه يرتبط بالنشاط الاقتصادي بشكل عام . ففي فترات الرواج تزداد أعمال وأرباح المنشآت نتيجة تزايد المبيعات وارتفاع الأسعار بعكس الوضع في فترات الكساد إذ تتراجع الدخول نتيجة لتدهور الأسعار وانخفاض أرقام المبيعات .

وتختلف درجة التغير ودرجة الارتباط بالنسبة للدخول الزراعية ودخول أصحاب المهن الحرة فالأولى تتطلب فترة معينة لتجاوبها مع ارتفاع الأسعار ويتوقف إنتاجها إلى جانب ذلك على العوامل الطبيعية . أما دخول أصحاب المهن غير التجارية فهي وإن تأثرت بالتغيرات الاقتصادية إلا أنها أقل تأثراً من دخول الأعمال التجارية ومثالها دخول الأطباء والمحامين فبعضها يتوقف على عناصر خارجة عن الحالة الاقتصادية وتتفرع عن غيرها من الدخول .

## الضرائب على دخول رأس المال :

يمكن التفرقة بين رؤوس الأموال العقارية والمنقولة. وتبدى الدخول المستمدة من العقارات حساسية منخفضة تجاه التغير في النشاط الاقتصادي فنسبة بتغيرها ضئيلة وبفاصل زمني كبير . فقد تؤدي حالة الرواج فعلا إلى التوسع في المباني كما قد تدفع حالات الكساد إلى الحد منها ونلاحظ ان الانكماش يصحبه في أغلب الحالات الكف عن الاستثمارات المختلفة والحد من الاستثمارات المختلفة وفي المباني ولكن بنسبة أقل . ويؤدي ذلك إلى القول بأن الفترة القصيرة لا يصحبها تغير في دخول العقارات وكما نلاحظ تغير محدود في الفترة الطويلة .

أما دخول رؤوس الأموال المنقولة فانها أكثر حساسية من دخول العقارات وان اختلفت درجة الحساسية مع إختلاف ارتباط دخل رؤوس الأموال هذه مع التغيرات الاقتصادية .

## الضريبة العامة على الايراد :

ويصعب الحكم مقدماً على مدى حساسية هذه الضريبة التي تترتب على مكونات هذا الدخل. فإذا كان أغلبه متكوناً من دخول ذات حساسية مرتفعة أعطى ذلك لهذه الضريبة حساسية خاصة بعكس الوضع في الحالة المخالفة .

## هـ - الضرائب على الانفاق :

يقصد بالضرائب على الانفاق أساساً الضرائب على الاستهلاك حيث أنه يكون النسبة الهامة من الدخل المنفق بالإضافة إلى الانفاق الاستثماري الذي يعامل معاملة خاصة . وتهدف هذه الضرائب إلى استقطاع جزء من دخل الممول حين

استخدامه برفع أسعار السلع والخدمات التي ينفق عليها . وتشهد صور هذه الضرائب فهي إما ضرائب على سلعة معينة بالذات وإما على مجمل الإنفاق ، كما أنها قد تفرض على السلع المنتجة والمستهلكة عند إنتاجها أو دخولها أو خروجها من الدولة .

وترتبط حصيلة هذه الضرائب بالتغيرات في النشاط الاقتصادي وإن كان من الملاحظ عدم انخفاض الاستهلاك إلا بمعدلات محدودة في فترات الكساد وحيث تكون البطالة هامة . ومع ذلك تتغير أهمية الطلب على السلع حسب درجة أهميتها ، فإذا كانت السلع الضرورية نسبة هامة من المنفق على الاستهلاك وكان الطلب عليها عديم أو قليل المرونة ففي هذه الحالة يكاد يكون أثر التقلب الاقتصادي معدوماً ، بعكس الحال بالنسبة للطلب على السلع الكمالية التي يعد طلبها مرناً والذي يتغير بتغير حالات الرواج والكساد .

وإذا ما نظرنا إلى الضرائب العامة على الإنفاق وجدنا تغير حصيلتها تبعاً لتغير الأوضاع الاقتصادية وذلك لتأثيرها بالتغيرات في الأسعار . ولا شك أن الإنفاق على الاستهلاك أقل تغيراً من الإنفاق الاستثماري الذي يعد العنصر المتقلب في استخدام الدخل .

### التنظيم الفني للضريبة :

تتأثر حساسية الضريبة بكيفية التنظيم الفني للضريبة أي بكيفية فرض الضريبة وتطبيقها . ويمكن الإلمام بجانب هام من أثر التنظيم الفني على حساسية الضريبة بمتابعة المراحل التي تمر بها الضريبة أي عند تحديد وعائها وربطها وتخصيلها .

ويقصد بتحديد الوعاء تخيير المادة الخاضعة وبيان أسلوب الوصول إليها



وطرق تقديرها . أما مرحلة الربط فتتعلق بتطبيق سعر على المادة الخاضعة وتحديد دين الضريبة . وترتبط المرحلة الأخيرة وهي مرحلة التحصيل بمطالبة والزام الممول بدفع الضريبة المستحقة واقتضاء الجزاء لحقها .

#### أ - أثر أساليب تقدير الضريبة في حساسيتها :

ويمكن التمييز في أساليب تقدير وعاء الضريبة بين أسلوب المظاهر الخارجية وأسلوب التقدير الجزائي وأسلوب الاقرار .

ومن الملاحظ أن طرق التقدير التي تعكس تغير الواقع بطريقة أمينة تعد أكثر حساسية من الأساليب الأخرى ، ولذا فإن الاقرار المقدم من الغير الذي يكون في وضع يسمح له بمعرفة مركز الممول وحقيقة دخله هو أفضل الوسائل في اعطاء صورة واضحة عن الواقع والأقرب إلى الحقيقة ، إذ ليست للغير مصلحة في التهرب أو في اعلان دخل الممول بأقل من حقيقته . كما تتساوى بين الوسائل تقدم الممول نزار إذا كان الوعي الضريبي منتشرًا ومنطويًا على الآخر في التعبير عن الحقيقة وكانت الادارة الضريبية ذات كفاءة عالية تخضع هذه الاقرارات لرقابة دقيقة .

أما حالات التقدير الجزائي والتقدير على أساس المظاهر الخارجية فهي أقل في حساسيتها إذ انها تقدير تقريبي بالاضافة إلى أنها قد تستخدم في بعض الحالات لمحاكاة بعض الدخول بالاضافة إلى وجود فاصل زمني بين تحقيق التغير الاقتصادي وتغير التقدير . وتتوقف فعالية هذه الأساليب على قدرة الحكومة وسعيها ورغبتها في أخذ التغير الاقتصادي في الحسبان .

#### ٢ - حساسية أساليب الربط والتحصيل :

هناك أسلوبان لتقدير حصيلة الضريبة هما أسلوب التوزيع وأسلوب

التحديد ، أو ما يعرف بالضريبة التوزيعية والضريبة القياسية . والضريبة التوزيعية هي تلك الضريبة التي يحدد فيها المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله مقدماً ثم يوزع هذا المبلغ بين الأقاليم المختلفة ليعاد توزيع نصيب كل اقليم بين أجزائه ، ليوزع بالتالي بعد ذلك نصيب كل فرد من الممولين بواسطة لجان محلية تعين لهذا الغرض . وهذا الأسلوب وان مثل بعض المزايا كاشتراك رجال الحكومة المحلية في التقدير فانه يعزل حصيلة الضريبة عن التغيرات الاقتصادية ويؤكد ضرورة معرفة الدولة لحصيلة الضريبة مقدماً وعدم تأثرها سواء بتغير النشاط الاقتصادي أو بتهرب الممولين .

ويختلف الأمر بالنسبة للضرائب القياسية وهي الضرائب التي يحدد المشرع سعرها أما في شكل نسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة أو في شكل مبلغ على كل وحدة من وحدات المادة الخاضعة دون تحديد اجمالي حصيلتها .

وتختلف مدى حساسيتها حسب سعرها أي سواء كان نسبياً أم تصاعدياً وحسب درجة التصاعد . ولا شك أن تصاعد أسعار الضرائب يؤدي في حالة زيادة الدخل إلى زيادة أكبر في نسبة للحصيلة وذلك لخضوعها لشرائح أعلى ، وقد اتضح مثلاً في الولايات المتحدة أن كل ارتفاع بمعدل ١ ٪ في الدخل الموزعة يؤدي إلى زياده قدرها ١٫٤ ٪ في حصيلة الضريبة .

أما بالنسبة لحساسية أسلوب التحصيل :

فتتوقف درجة الحساسية على تقارب لحظة أداء الضريبة إلى الواقعة المنشئة لها ، فكلما اقتربت لحظة الاقتطاع الضريبي من لحظة تولد النشاط كلما ازدادت الحساسية وعكست الحصيلة أثر التقلبات الاقتصادية . ويعتبر أسلوب الحجز في المنبع أكثر الأساليب قرباً لتحصيل الدخل بعكس الأمر حينما يقوم لممول بدفع الضريبة على أقساط .

وعلى مدى ما سبق من تحليل نتبين أن ما يهم بصدد رسم السياسة الضريبية هو مدى حساسية النظام الضريبي ككل . ومن الملاحظ أن النظم الضريبية في الدول المتقدمة تعتمد أساساً على ضرائب الدخل ذات الأسعار التصاعدية وعلى مدى مساهمة الأوعية السريعة التأثير ، كالأرباح في وعاء ضرائب الدخل ، وكذلك أهمية الضرائب غير المباشرة التي تتفاوت حساسيتها تبعاً لتغير الاستهلاك .

أما النظم الضريبية للدول المتخلفة فهي أكثر حساسية لمساهمة الصادرات بنسبة هامة في الدخل واعتمادها على إنتاج المواد الأولية مما يؤدي إلى تضائل الحصيلة الضريبية في حالات الكساد وارتفاعها في حالات الرخاء .

ولكن رغم حساسية النظام الضريبي في الدول الرأسمالية فلا تكفي هذه الحساسية التي تؤدي إلى زيادة الحصيلة في فترات الرواج وإلى نقصانها في فترات الكساد إلى ضمان الاستقرار الاقتصادي بالحد من الطلب أو بالعمل على زيادته تلقائياً لا بد من تدخل الدولة واستخدام سياستها المالية لتحقيق التوازن الاقتصادي والحد من التقلبات . ويؤدي ذلك إلى الاعتماد على الفكرة الثانية وهي مرونة الضريبة التي تؤدي إلى تغير الحصيلة مع تغير السعر . وتبرز هذه الصفة خاصة بالنسبة للأوعية غير الحساسة كدخول رأس المال العقاري والضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية . ولا تلجأ الدولة الرأسمالية إلى رفع أسعار هذه الأخيرة والا أدى ذلك إلى المطالبة بزيادة الأجور ورفع الأسعار والدخول في موجة تضخمية لذا فإنها تسعى إلى التقليل من حجم الدخل والحد من الطلب بالاقتطاع من الدخل الموزعة ورفع أسعار الضرائب على هذه الدخل .

وهكذا نتبين مما تقدم أن حساسية الضريبة عنصر مؤثر بالإضافة إلى رفع أو خفض أسعار بعض الضرائب وخاصة الضرائب على الدخل للحد من الزيادة في الطلب وتحقيق التوازن .



# البَابُ الثَّالِثُ

القروض العامة





## مقدمـ

تعتبر ظاهرة إزدياد القروض العامة إيجدي الصفات المالية للدولة في العصر الحديث . وقد زادت تفرعة تكوين القروض العامة منذ الحرب العالمية الأولى . ففي الولايات المتحدة بلغت القروض في عام ١٨٩٠ مبلغ ١٠١٠ بليون دولار إرتفعت إلى ٢٤٠٣ بليون دولار عام ١٩٢٠ ، إلى ٤٣ بليون دولار سنة ١٩٤٠ وقدرت في عام ١٩٥٩ بمقدار ٢٨٤ بليون دولار .

وفي انجلترا إزداد الدين العام من ٦٥٦ مليون جنيه عام ١٩١٣ ليبلغ ٧٨٢٩ مليون جنيه سنة ١٩٢٠ ، ثم ارتفعت قيمته إلى ٢٥٦٠٨ مليون جنيه في سنة ١٩٤٩ .

كذلك تتحقق هذه الظاهرة في فرنسا فقد ارتفع مقدار الدين العام من ٣٢ مليار فرنك سنة ١٩١٣ ، إلى ٤١٢٣ مليار فرنك سنة ١٩٥٠ إلى أن بلغ ٥٧٩٦ مليار فرنك عام ١٩٥٥ .

وترجع هذه الزيادة إلى تعدد أسباب اللجوء إلى الاقتراض العام فالقروض العام أداة لم الدولة بالموارد اللازمة لمقابلة بعض الظروف الطارئة أو الموسمية ، كذلك هو أداة هامة لتحقيق أهداف اقتصادية وإجتماعية للاسراع في النمو الاقتصادي ودرء الأزمات وتحسين توزيع الدخل ، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي بامتصاصه للقوة الشرائية الفائضة .

وقد تغيرت النظرة للقروض العامة فهي ليست وسيلة إستثنائية لحصول الدولة على الأموال اللازمة لمجابهة النفقات غير العادية بل ينظر إليها الكتاب المعاصرون باعتبارها موردا عاديا لتغطية نفقات الدولة .

وسنقسم داستنا للقروض العامة الى أربعة فصول :

الفصل الأول : تعريف القرض العام وبيان طبيعته القانونية والاقتصادية .

الفصل الثاني : أنواع القروض العامة .

الفصل الثالث : الفن المالي للقروض العامة .

الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

## الفصل الأول

### تعريف القرض العام وبيان طبيعته

#### ١ - تعريف القرض العام

القرض العام هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقرض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه .

يتضح من التعريف أن القرض كمرور من موارد الدولة يختلف عن الضريبة ، فالضريبة مساهمة إجبارية في تغطية نفقات الدولة ، بينما يقوم القرض أساسا على الاختيار ، إذ أنه مبني على أساس تعاقدية بين الشخص المعنوي المقرض من جهة وبين المقرضين من جهة أخرى ، وكقاعدة عامة ندمقرض حرية الاكتاب أو رفضه ذلك .

كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين من أوجه الاتفاق بل تمزج الإيرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكون مبلغا واحدا يخصص للاتفاق العام . أما القرض فالأصل فيه تخصيص حصيلته لقرض معين يحدده القانون الذي يهيئه .

ولكن أدى التطور إلى التخفيف من حدة هذه الفروق فنلاحظ مثلا وجود بعض القروض الاجبارية التي يتلشى فيها عنصر الاختيار ، وتظهر فيها فكرة الاجبار والاكره إذ تلجأ إليها الدولة حينما تنزع الثقة فيها ، أو

عندما نهجز للقروض الاختيارية عن توفير المال اللازم . كذلك قد لا تتحقق فكرة التخصيص بالنسبة لأنواع من القروض العامة كقروض الحرب ، بينما قد تخصص حصيلة بعض أنواع الضرائب لتمويل أنواع معينة من النفقات .

ويلاحظ أن القروض العامة ليست الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء بها . إذ تلتزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة كالإزامها بدفع الأجور والمهايا والمرتببات ، والالتزامها بتسوية الأفراد إذا نزعت ملكية أحدهم . والقروض وأن اتفقت مع هذه الالتزامات في أنها دين يقع عبؤه على الدولة مكونة في مجموعها ما يعرف بالدين العام ولكنها تختلف عنها ، فبينما تظهر الالتزامات الأخرى في باب النفقات ، نجد أن الثانية تسجل في باب الإيرادات عند عقدها ولا تظهر في باب النفقات إلى عند دفع فوائدها وسداد أقساطها . فالقرض العام هو جزء من الدين العام ولكن العرف قد جرى على استخدام لفظ القرض العام كرداف للدين العام .

#### ب - طبيعة القرض

تبحث أولا الطبيعة القانونية للقرض ثم نعرض بعد ذلك لطبيعته الاقتصادية .

#### ١ - الطبيعة القانونية للقرض :

يتم القرض بتبادل إرادة طرفين شخص عام مقترض (الدولة) من ناحية ، والمقرضين من ناحية أخرى ، وينتج عن هذا العقد التزام أحد الطرفين بتسليم



مبلغ معين من المال بينا يلتزم الطرف الآخر بدفع الفوائد ورد أصل الدين بعد أجل محدد .

وقد ثار الخلاف حول طبيعة هذا العقد ولكن الرأي الراجح يعتبره مقدماً من العقود الإدارية تسرى عليه كافة القواعد والأحكام التي تسرى على تلك العقود . وهو عقد يلزم للدولة يرتب حقوقاً والتزامات لكل من الطرفين لا يجوز المساس بها .

وتتطلب المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية وجوب موافقة ممثل الشعب على إصدار القروض . وقد نصت على ذلك المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٢٣ ، وكذلك دستور سنة ١٩٥٦ ، ودستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت سنة ١٩٥٨ ( في المادة رقم ٢٩ ) لا يجوز للحكومة عقد قرض ، أو الإرتباط بمشروع يرتب عليه إتفاق مبالغ من خزانة الدولة ، في سنة أو سنوات مقبلة . إلا بموافقة مجلس الأمة .

وتتم موافقة البرلمان على إصدار القرض بقانون . وهو قانون إجرائي أي قانون من ناحية الشكل وليس قانوناً من ناحية الموضوع . أي أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة تنطبق على كل حالة فردية . ويرجع اشتراط موافقة البرلمان الى أسباب سياسية واقتصادية أهمها :

١ - موافقة البرلمان ضرورية لمراقبة الإيرادات التي تحصل عليها الدولة وكيفية اتفاتها . ويعتبر حق البرلمان في اعتياده للقروض نتيجة منطقية لحقه في فرض الضرائب لأنه اذا أجاز للحكومة الإلتجاء الى الاقتراض دون موافقة البرلمان لعمدت الحكومة الى الإلتجاء الى الاقتراض في كل حالة يرفض فيها البرلمان

فرض ضرائب جديدة. وكذلك فإن مناقشة البرلمان للنفقات المغطاة بالاقتراض أداة للحد من اسراف السلطة التنفيذية .

٢ - مناقشة القرض تهىء للسلطة التشريعية والرأى العام الفرصة لمعرفة مبررات القرض ونواحي انفاقه المختلفة ، مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال فى الائتمان العام من ناحية ، ومن ناحية أخرى مما يكون خير وسيلة للاعلان عن القرض ويساعد على نجاحه .

وقد كان لاشتراط صدور القرض بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء فى بيانهم لمدى التزام الدولة واحترامها لتعهداتها . فقد اعتبره البعض عملاً تشريعياً ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر ، وأعتبره آخرون عملاً من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس هناك أى التزام قانونى يجبرها على الوفاء بالتزاماتها بل يقع عليها التزام شرف فقط .

هذه النظريات منتقدة لأن القرض هو عقد فى جوهره يتم بتقابل الإيجاب من وزير الخزانة والقبول من جانب المكتب على الدولة واجب احترام التزام . ١ . والقانون هو شرط لإجازة إصدار القرض . واعتناق مثل هذه النظريات يؤدى الى زعزعة الثقة فى الدولة وهدم ائتمانها وإهدار حقوق الأفراد التى يشرع القانون لحمايتها .

#### ب - الطبيعة الاقتصادية للقرض العام :-

أدى التطور الاقتصادى الى زيادة أهمية القروض العامة وتطور الفكر الاقتصادى بشأنها . فبينما اعتبرت فى الفكر الكلاسيكى شراً لا بد من الحد منه نجد أن النظريات الحديثة تقف موقفاً مخالفاً لهذا الفكر .

وسنعرض أولاً للفكر الكلاسيكي ، لنبحث بعد ذلك الفكر الحديث .

### ١ - القروض العامة في الفكر الكلاسيكي

مارضت المدرسة الكلاسيكية الاتجاه إلى الاقتراض لما يترتب من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومي ويمكن تلخيص هذا الفكر في النقاط التالية (١) : -

١ - يترتب على إقراض الدولة تحويل أموال كانت معدة لوظيفتها في مشروعات إنتاجية إلى نفقات عامة غير منتجة . فالدولة تستهلك أكثر مما تنتج وحصولها على الأموال بواسطة القروض العامة يحول هذه الأموال من مجراها الطبيعي في خفض الإنتاج وترفع أسعار السلع في الأسواق، كذلك فإن الدولة بمنافستها للأفراد في الحصول على المدخرات ترفع من سعر النقد الأمر الذي يؤدي إلى نقص حجم الاستثمارات الخاصة ويقلل من درجة التقدم الاقتصادي،

٢ - يؤدي الاقتراض إلى التضخم، إذ قد تلجأ الدولة في تمويلها لأموال إلى الاقتراض من البنوك أو زيادة الإصدار النقدي . وهذه الطريقة محفوفة بالمخاطر لأن زيادة الاقتراض من البنوك يزيد من كمية النقود دون زيادة لكمية السلع نتيجة استخدام الدولة لعملة القروض في نفقات استهلاكية وتمويلها لنفقات الحروب، ولما كان الاقتصاد القومي في حالة تشغيل كامل فإن إضافة قوة

---

1 - withers : Public Finance p 413

Duverger : Institution Financiers P 183

— د . ابي عقير « المالية العامة » صفحة ٣١١ .

— د . جمال الدين سعيد ، د . ميسرى أسعد عبد الملك . إقتصاديات المالية العامة صفحة ٤٨

شرائية جديدة يرتب ارتفاعاً في الأسعار بنفس النسبة ( نظرية كمية النقود )  
مما قد يؤدي في النهاية إلى الانهيار المالي .

٣ - تؤدي القروض العامة إلى سوء توزيع الدخل . فبالإضافة إلى  
ما يرتب على التضخم من انخفاض لنصيب أصحاب الدخل التابعة في الدخل  
القومي ، فإن فرض الضرائب لخدمة القرض وسداده تمول في الغالب بواسطة  
الضرائب غير المباشرة التي يقع عبؤها على أصحاب الدخل الصغيرة فيحول قوة  
شرائية من الفقراء إلى المالكين الأغنياء فتزيد من الفوارق بين الطبقات .

٤ - تؤدي القروض العامة إلى زيادة الأعباء العامة إذ يرتب على عقد  
القروض التزامات يجب الوفاء بها كدفع الفوائد وسداد أصل الدين . ولكن  
من المشاهد أن الدولة تسرف وتبذر في نفقاتها ولا تحسن استخدام حصيلة  
القروض العامة بخلقها لأصول كافية لمجابهة هذه الأعباء الثقيلة ، خاصة إذا  
لاحظنا أن الدولة لا تلجأ إلى الاقتراض إلا في فترات الشدة والضييق ،  
فتخضع لشروط قاسية من أصحاب رؤوس الأموال المقرضين .

٥ - يعتبر القرض في حقيقة خريبة موجهة يقع عبؤها على الأجيال القادمة  
التي تتحمل الضرائب الموجهة لسداد الدين وخدمته .

٦ - أن السياسة المثلثة هي الحد من الاقتراض والأسراع بسدادها  
فيؤدي الوفاء بها إلى زيادة دخول الطبقات الغنية فيرتفع حجم  
المدخرات ويزيد الإنتاج . وعلى الدولة أن تلجأ إلى الضرائب لتمويل نفقاتها  
حتى تقل أعباء الدين من ناحية ، ومن ناحية أخرى حتى تزيد من ثقة الممولين  
في مراقبة الاتفاق الحكومي ومنع الإسراف .

وملخص ما تقدم أن موقف الفكر الكلاسيكي العدائي للقروض العامة  
يرجع إلى الإيمان بتفوق المدافع الخاص وعدم إنتاجية الاتفاق الحكومي وقد

أدى هذا إلى تحييد تغطية النفقات بواسطة الضرائب .

وقد تطور هذا الفكر الذي عكس آراء «آدم سميث» إلى حد ما ولكن ظل مؤمنا بأفضلية النشاط الخاص ، ولم يسمح بالاقتراض إلا في أحوال إستثنائية كالحروب ، أو في حالات تغطية نفقات منتجة تخلق أصول تساهم في سداد القرض .

## النظرية الحديثة

تتخذ المدرسة الحديثة بالنسبة للقروض العامة موقفا مخالفا للنظرية الكلاسيكية إذ تعتبر كلا من القرض والضريبة وسيلة عادية لتمويل نفقات الدولة تلجأ إلى كل منهما حسب الظروف السائدة لاحسب طبيعة النفقة التي يتعين القيام بها . وقد تبين بعض الكتاب أمثال : فيشر ، وهوبس ، وكينز مدى أهمية الدور الاقتصادي الذي تقوم به القروض العامة ومدى النفع الذي يعود من استخدامها . ويمكن تلخيص الأفكار الحديثة بالنسبة للقروض في النقاط التالية :

١ - يقوم القرض بدور هام في زيادة الإنتاج ورفع مستوى الدخل القومي ، فقد لعبت القروض دوراً في تنمية موارد وبناء إقتصاديات دول عديدة متقدمة كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة وفرنسا واليابان في خلال القرن الماضي . وقد كان دور القروض العامة هاما في تنمية وتدعيم الأسواق المالية مما سهل وشجع عملية الادخار والاستثمار .

وقد ساهمت القروض الخارجية كذلك في تنمية وحسن استخدام موارد الدول التي تفتقر إلى رأس المال اللازم لذلك .



٢ - تساهم القروض في تحقيق إستقرار الدخل ومحاربة البطالة . إذ أن إقراض الدولة في فترات الكساد يؤدي إلى امتصاص المدخرات العاطلة لدى الأفراد والمؤسسات حيث تستخدمها في تمويل نفقاتها فتزيد من الدخل الموزعة ، وترفع من مستوى الطلب الكلي ، مما يؤدي في النهاية إلى زيادة أكبر في الدخل القومي ورفع مستوى المعالة .

ولا يخفى من تمويل نفقات الدولة بواسطة الاقتراض في فترات الكساد منافسة القطاع الخاص في الحصول على المدخرات ورفع سعر الفائدة التي قد تحد من نشاطه . إذ أن هذه النفقات تتميز بشكس وتراكم المدخرات العاطلة ، كذلك فإن الدولة تملك العديد من الوسائل لتخفيض سعر الفائدة حتى لا يكون عائدا يقلل من الاستثمارات الخاصة .

٣ - لا تؤدي القروض العامة إلى التضخم إلا في حالات معينة كحالة التشغيل الكامل أو حالة انخفاض إنتاج السلع والخدمات بتوجيه الدولة للأموال نفقات أقل إنتاجية كما يحدث في فترات الحروب . وتتفاوت آثار الدين العام على الأسعار تبعاً للظروف الاقتصادية السائدة ، ومدى مرونة الجهاز الإنتاجي . وكيفيه إستخدام الدين ، وحجمه ، ومصدره ، ونوع الضرائب المفروضة لخدمته وإستهلاكه وآثاره على الدافع على العمل والإنتاج .

٤ - لا يؤدي الدين العام إلى سوء توزيع الدخل القومي . فقد افترض المعارضون للقرض العام توافر شروط معينة حتى يؤدي القرض إلى سوء توزيع الدخل :

( ١ ) أن تلجأ الدولة إلى الضرائب غير المباشرة التي تتحملها الطبقات الفقيرة لخدمة الدين وإستهلاكه . وذلك حتى لا تمول هذه النفقات بواسطة الضرائب المباشرة التصاعديه التي يؤدي فرضها إلى عدم تشجيع الادخار والاستثمار .

(ب) أن الطبقة الغنية تمتلك الجزء الهام من سندات الدين ، مما ينعج عنه تحويل الأموال اللازمة لمساعدة الدين واستهلاكه لصالحهم على حساب الطبقات الفقيرة .

وهذه الافتراضات من ناحية تخالف الواقع وتجاهل التطور الاجتماعي الذي يزيد من قوة الطبقة المتوسطة التي تساهم بنصيب في تملك السندات العامة ومن ناحية أخرى فإن افتراض أن دفع فوائد الدين وسداده يزيد من نصيب حملة السندات من الدخل القومي الذين قد يستخدمون استخدام دخولهم يمكن الحد منه بتخفيض هذا العائد بواسطة فرض ضريبة على فوائد السندات أو بتعديل الدين أو بتخفيض تحككي لسعر الفائدة . ويلاحظ أخيراً أن ارتفاع الأسعار يقلل من نصيب هذه الفئة من الدخل القومي نتيجة ثبات دخولهم بينما ترتفع الدخول الأخرى :

وقد بينت الدراسة كذلك أن النصيب الأكبر من سندات الحكومة تملكه المؤسسات المالية وغير المالية . ففي فرنسا مثلاً انضخ من تقرير مؤتمر دراسة المدخرات سنة ١٩٥٧ أن القطاع العائلي يخصص بنصيب ضئيل في القروض الطويلة الأجل إذا ما قورن ذلك بمساهمة البنوك وشركات التأمين والمؤسسات الأخرى التي يرتفع نصيب أحدها إلى ٤٠ ٪ من الدين العام . أما بالنسبة للقروض قصيرة الأجل فإن جزءاً هاماً يملكه أصحاب الدخول الصغيرة وفي الولايات المتحدة الأمريكية يساهم الأفراد بـ ٢٥ ٪ فقط من قيمة السندات الفدرالية بينما تساهم المؤسسات المالية وغير المالية بمقدار ٧٥ ٪ من الدين الفدرالي ٨٠ ٪ من دين الولايات المحلية .

وبعضخ من هذا أن توزيع السندات يتركز في يد الهيئات المالية وغير

المالية التي غالباً ما تكون مؤمنة في بلاد عديدة من ناحية ومن ناحية أخرى فإن ذلك يظهر مدى إنتشار السندات بين طبقات الشعب المختلفة، مما يقرّب عليه أن الممول والمقرض قد يكونا شخصاً واحداً وكذلك أخيراً ليس هناك ما يمنع من استخدام الضرائب التضامنية لخدمة الدين وإستهلاكه .

هـ - عارض الكتاب الكلاسيك الالتجاء إلى الاقتراض إلا في حالات معينة لما يترتب عليه من عبء لقلة إنتاجية خدمات الدولة وضرورة إلّتها إلى زيادة الضرائب لخدمته والوفاء به من ناحية ، أو من نقل للعبء للأجيال المقبلة ، ولناقطة هذا الرأي يجب أن تفرق في البدء بين العبء النقدي والعبء الحقيقي للقروض الداخلية والخارجية ، لنبحث بعد ذلك فكرة نقل العبء للأجيال المقبلة .

### العبء النقدي للقروض الداخلية :

يمكن قياس العبء بالنسبة للميزانية بمقدار المبالغ الموجهة لخدمة الدين وإستهلاكه . ويتأثر هذا العبء بعوامل عدة أهمها حجم الدين وسعر فائدته ، وتغير الأسعار ، فكما إزداد حجم هذا الدين أو ارتفعت فوائده كلما إزدادت أهمية هذا البند في الميزانية والمكس صحيح . ولكن هناك عوامل عديدة تخفف من هذا العبء كتبديل الدولة لديونها القائمة فتتحمل سعر فائدة أقل ، أو ارتفاع الأسعار الذي يؤدي إلى زيادة حصيلة الضرائب التي تمكن من الوفاء به من ناحية ومن ناحية أخرى فإن هذا الارتفاع للأسعار يكون بمثابة إستهلاك جزئي للدين وتقل من أهميته أعباءه للنسبة في الميزانية ، نظراً لثبات حجمه وإرتفاع بقية النفقات الأخرى .

وقد أدى ارتفاع الاسعار في فرنسا إلى انخفاض أهمية خدمة الدين في الميزانية ففي سنة ١٩١٢ أنتويت نفقات خدمة الدين ٢ و ٢ ٪ من موازنه الدولة، انخفضت الى ١ و ٥ ٪ في سنة ١٩٥٧ رغم أن الدين قد تضاعف خلال هذه الفترة بأكثر من ٧ ضعفاً .

ولكن لارتفاع الاسعار ضرره فقد يؤدي التجهاء الدولة الى التضخم للتخفيف من عبء الدين الى فقد الثقة في ائتمان الدولة مما يضطرها الى منح امتيازات أكبر لدائنيها للحصول على أموال جديدة فتتحمل الميزانية عبء أكبر في النهاية .

ولكن رغم انخفاض الأهمية النسبية لنفقات خدمة الدين فإن وجود هذا البند من الانفاق ، وضرورة قيام الدولة بالتزاماتها قد يؤثر على سياستها المالية ، فيحول اذا زادت أهميته ، دون توجيه الأموال الى انفاق أكثر فائدة للمجتمع ، كذلك فإنه يحسد من امكانية التجائها الى الاقتراض خاصة وأن للاضرائب حدود لا يمكن تجاوزها . ففي فرنسا خلال الفترة من ١٩٢٦ الى ١٩٣٦ ، أي قبل تخفيض قيمة الفرنك ، بلغت تكاليف خدمة الدين ٣٥ ٪ من أعباء الميزانية . ولكن مع ذلك فليس هناك خطر من هذا العبء اذا احسنت الدولة من استخدام الأموال المقترضة بما يؤدي الى زيادة الدخل القومي فزيادة الدخل أو نقصانه هي الحد الذي يبين فائدة أو ضرر الدين العام .

ويمكن للدولة أن تقدر مدى ضغط دينها وحدوده من مظاهر معينة . اذ أن اقتراض الدولة يتطلب أولاً تقديراً لمدى الثقة في ائتمانها ، ومدى إقبال المكتتبين على الاكتتاب . وقد يكون التدهور النقدي باعثاً على زعزعة الثقة في ائتمان الدولة رغم تخفيفه من عبء الدين . وتبدو عوامل

فقدان الثقة في مظاهر عدة : - كالتجائها إلى الاقتراض الاجبارى لتحصيل الموارد اللازمة ، وخلقها لمؤسسات كوسيط بينها وبين المدخرين ، أو التجائها إلى القروض قصيرة الأجل نظرا لقلّة المخاطر التي يتحملها المدخر في حالة اقراض الدولة في الفترة القصيرة . ثمّلا في فرنسا زادت أهمية القروض قصيرة الأجل في الفترة من ١٩١٢ - ١٩٣٨ فارتفعت من ٣٪ إلى ٣٠٪ من مجمل القروض .

كذلك فقد تؤدي قلة الثقة في الدولة إلى إقتراضها بأسعار مرتفعة . مما يترتب عليه رفع سعر الفائدة في السوق المالى والنقدى لما بينهما من ترابط فلا يشجع ذلك على الاستثمار رغم توافر المدخرات حتى يميل سعر الفائدة الى الانخفاض ، أى أنه يترتب على ذلك وجود مدخرات غير مستخدمة خلال فترة معينة .

وخلاصة ما تقدم : أن زيادة أهمية خدمة الدين بالنسبة للميزانية قد تقف عائقا في حالات معينة في سبيل تنفيذ سياسة الدولة الانفاقية . واقتراض الدولة محكوم في نهاية الأمر بأثر النفقات العامة على نمو الدخل . كذلك فإن زيادة الاقتراض عن ححد معين قد يظهر عجز الدخل الحقيقى عن خدمته استهلاكه مما يجبر الدولة الى الاتجاه للوسائل النقدية .

### العيب الحقيقى للدين العام :

ويقصد به أساسا آثار إعادة التوزيع الناتجة عن خدمة الدين على الانتاج القومى . وقد بين البعض أنه يترتب على دفع فوائد الدين وسداد أصله عيب حقيقى بالنسبة للاقتصاد القومى . وينتج هذا العيب عن الآثار الانكماشية الناتجة من تحويل قوة شرائية من الطبقات الفقيرة الى الطبقات الغنية التي



تملك السندات العامة . ويزداد هذا العبء أو يقل تبعاً لكيفية توزيع عبء الضريبة من جهة . وكيفية توزيع ملكية السندات من جهة أخرى . فإذا مولت خدمة الدين بواسطة ضرائب غير مباشرة تتحملها الطبقات الفقيرة لصالح الطبقات الغنية التي تكتنز هذه الأموال ولا تسعى لإعادة استثمارها ، فإن ذلك يؤدي إلى خفض الانتاج وسوء استخدام الموارد الاقتصادية . إلى جانب ذلك يفترض هذا الرأي أن آثار الاتفاق الحكومي للأموال المقترضة لا تعوض آثار الضرائب بحدها من الحافز على العمل والانتاج .

وفي الواقع أن دراسة توزيع سندات الدين في بلاد عدة بينت أن البنوك وشركات التأمين والمؤسسات تملك الجانب الأكبر من هذه السندات أي أن هذه المؤسسات تستفيد من تحويل الأموال . وقد يترتب نتيجة حصوها على هذه التحويلات ضغط الاستهلاك ولكن ليس بشرط أن يكون لذلك آثار إنكماشية ، لأن هذه المؤسسات تساهم بحصة هام من أموالها في تمويل الاستثمارات ففي فرنسا مثلاً تساهم هذه المؤسسات بحوالي ٩٠ ٪ من الأموال اللازمة لتمويل حركة البناء ، وتمويل مشروعات الإدارة المحلية وتوسع من إمكانيات السوق بتوظيف أموالها في الأوراق المالية إلى جانب ذلك فإنها توجه جزءاً هاماً من أموالها في الإكتتاب في السندات الحكومية .

فتقرير عبء الدين يتطلب مقارنة ليس بالنسبة لآثار القرض في تقليل القوة الشرائية بالنسبة للخاضعين للضريبة من ناحية ، والزيادة في المقدرة على الإدخار التي ينتفع بها حملة السندات من ناحية أخرى بل بين الناتج القومي في حالة بقاء المدخرات في أيدي الأفراد ، وبين هذا الناتج في حالة إمتصاص الدولة لهذه المدخرات واستخدامها . وبعبارة أخرى فإن بيان العبء أو النفع

يتطلب المقارنة بين إنتاجية القطاع العام وإنتاجية القطاع الخاص ، وطالما أدى الدين العام إلى خفض استخدام الموارد الاقتصادية وزيادة الدخل فإنه يحقق نموا حقيقيا ويزيد من الانتاج .

وأما بالنسبة للقروض الخارجية (١) . بالإضافة إلى ما ترتبه من آثار سياسية قد تؤدي إلى سيطرة البلد المقرض وفقدان البلد المقترض لاستقلاله السياسي والاقتصادي ، إذ أنها ترتب عبئا حقيقيا ينتج عن ضرورة قيام البلد المقترض بدفع فوائد الدين وسداد أصله . فخلافا للقروض الداخلية التي يترتب على خدمتها تحويل لقوة شرائية من الممولين إلى وحدات اقتصادية داخل الاقليم قد تستخدمها بطريقة غير منتجة ، نجد أن العبء الحقيقي للدين الخارجي ينتج عن تحويل لقوة شرائية خارج حدود الاقليم ، أو بمعنى آخر ينتج عن إقطاع من ثروته وتحويلها للخارج . هذا الإقطاع هو تسليم سلع وخدمات كان من الممكن استخدامها في الدخل لزيادة الدخل والانتاج الى الدائنين في الخارج .

ويشير العبء الحقيقي لمشكلة أخرى هي ضرورة توافر العملات الأجنبية التي تلزم للوفاء بفوائد الدين الخارجي وسداد أقساطه . ورغم ما لهذه المشكلة من آثار على ميزان المدفوعات وعلى قيمة النقد إلا أنها في حقيقتها وجه آخر من المشكلة الرئيسية التي تبين أنه ليس من الممكن الحصول على

---

(١) دكتور محمد زكي شافعي « دور الاستثمار الأجنبي في التنمية الاقتصادية » محاضرات معهد الدراسات المصرفية عام ١٩٦٣

— الدكتور سعيد النجار « المعونات الأجنبية » معهد الدراسات المصرفية عام ١٩٦٣

عملات أجنبية لخدمة الدين إلا جوافر فائض في ميزان المدفوعات يمكن من تحويل العبء الحقيقي . وبعبارة أخرى يتعذر الوفاء بفوائد الدين وأقساطه ما لم يكن هناك فائض من الادخار الحقيقي القومي . ولكن هذا لا يقلل من شأن الشكل النقدي للمشكلة خاصة بالنسبة للدول المتخلفة التي تعتمد في صادراتها بدرجة كبيرة على محصول أو عدد قليل من المحاصيل ، ويتميز طلبها على معظم الواردات بصفة مرونته . فقد تؤدي خدمة الدين في حالة عدم إستخدامه في زيادة إمكانياتها من كسب أو توفير للعملات الأجنبية إلى تعديل في هيكل وارداتها وإقلال من إستيراد السلع الإنتاجية مما يعوق في النهاية سرعة نموها ويرداد عبء القرض الخارجى تبعاً لحجمه وسعر فوائده وآجاله . وبلا حظ أن تأجيل دفع الفوائد واستهلاك الدين هو تأخير للمشكلة لا حل لها ، كذلك فإن التوسع في الاقتراض من الخارج دون حسن إستخدام لهذه القروض في زيادة الإنتاج وتوافر السلع والخدمات التي تمكن من كسب العملات الأجنبية قد يؤدي إلى الوقوع في مشكلة أكثر خطورة وهي السيطرة السياسية للدائنين على اقتصاديات الاقليم .

وليس معنى ذلك أن القروض الأجنبية يجب تجنبها لما لها من أضرار ولكن نعى بذلك وجوب الحيلة والحذر في استخدامها اذ بجانب فوائدها في حصول الاقليم على رؤوس أموال لازمة وخبرات ضرورية للتنمية ، فانها تمثل عبء عند دفع فوائدها وسدادها ، فيؤدي الى عواقب وخيمة ما لم تكن قد وجهت الى زيادة الانتاج وتوفيق العملات اللازمة أو السلع المطلوبة في الخارج لهذا السداد .

أما بالنسبة لمشكلة نقل العبء الى الأجيال المقبلة أو اعتبار القرض ضريبة مؤقتة يلقى العبء على اجيال القادمة لصالح الجيل الحالي فان ذلك لا يتحقق افتراضاً

الا اذا أساءت الدولة استخدام القرض فأدى ذلك الى الحد من الانتاج من ناحية، ومن ناحية أخرى تكون قد وجهت مجهودها الى الوفاء بصوال الدين دون الوفاء بأصله ولكن يلاحظ أنه في هذا الاقتراض لا يؤدي القرض الى نقل العبء من الأجيال الحالية الى الاجيال القادمة ، بقدر ما يؤدي الى تحميل لعب الدين من مجموعة الممولين في الاجيال المقبلة تجاه المكتتبين في هذه الاجيال .

ويرجع تقرير الفكر الكلاسيكي لنقل عبء الدين الى الاجيال القادمة الى نظريته الفردية للعبء . اذ قد يترتب على القرض ازدياد العبء على الممول نتيجة فرض الضرائب لخدمة الدين واستهلاكه . ولكن اذا نظرنا الى الجيل ككل نجد ان هناك اعادة توزيع من الممولين لصالح المكتتبين . فاذا انصبت الضرائب على أصحاب السندات فليس هناك أي تحويل للاجيال القادمة . اذ يحصل المقرضون على المبالغ التي يدفعونها كمولين لعبء الدين ليس شيئاً ثابهاً يمكن القاءه على أكتاف جيل دون آخر (١) . ومع ذلك فيترتب على الاقتراض بالنسبة للاجيال المقبلة تحديد لحرية الدولة في توزيع النفقات . اذ تكون ملزمة بتوجيه جزء من ايراداتها لخدمة ضروري في الموازنة هو الوفاء بالتزاماتها في خدمة الدين . ومعنى ذلك أن الاجيال القادمة لا يقع عليها عبء اقتصادي ولكن التزام قانوني يحد من سلطة الحكومة في توزيع نفقاتها

---

١ - دكتور دولار على « المالية العامة في المجتمع الاشتراكي » صفحة ٥٣١ .

## الفصل الثاني

### أنواع القروض

تعدد أنواع القروض وصورها . وليان أشكالها الرئيسية ؛ يمكن أن ينظر إليها من زوايا مختلفة : من ناحية مصدر الأموال ، ومن ناحية حرية المكتب ومن ناحية أصل القروض .

أولا : من ناحية مصدرها المكاني :

ويمكن التفرقة بين القروض الداخلية والقروض الخارجية :

#### أ - القرض الداخلي

هو القروض الذي تحصل عليه الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين في إقليمها بغض النظر عن جنسيتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب .

وتتمتع الدولة بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة إذ أنها تضع شروط القرض المختلفة ، وتبين المزايا الممنوحة للمقرض ، وتحدد أجل القروض ، وكيفية السداد . كذلك فإن طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي أكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج إذ أنها لا تستطيع أن تملئ شروطها على دولة أخرى أو على المدخرين خارج حدود إقليمها ويمكن تعمل على اغرائهم بالمزايا العديدة . أما في الداخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها باستغلالها لكافة الاعتبارات السياسية والاجتماعية . فتدير في نفوس المواطنين



روح الوطني والواجب القومي لتدفعهم إلى الاكتاب كذلك فانها تطرح قروضها بعد دراستها للوضع الاقتصادي السائد ومعرفته العوامل المهيئة لإسحاح القروض ، كتوافر المدخرات . وإستعداد المدخرين على الاكتاب في السندات الحكومية لما نهيتهم لهم من إستثمار مضمون بمزايا لا تقل عما هو سائد في السوق ، إلى جانب ذلك فانها تنخفض من قيمة إصدار السندات لاهطاء الفرصة لصغار المدخرين الاكتاب ، وتجنب الدولة فقدان ثقة الأفراد في إلتئانها بمحافظتها على الاستقرار النقدي وعملها على عدم ارتفاع الاسعار .

ولكن قد لا تكتفي الدولة بتحصيل المدخرات الموجودة بل تسعى لزيادة كمية هذه المدخرات وتوجيهها إلى الاكتاب في السندات الحكومية . مثال ذلك الزيادة في إستخدام الضرائب غير المباشرة على بعض السلع الاستهلاكية للحد من الاستهلاك ، إلزام الشركات بتكوين احتياطات أو إغرائهم على ذلك باعفاء هذه الاحتياطات من ضرائب الدخل . ولكن توافر المدخرات قد لا يضمن للدولة إقبال الأفراد على إقراضها ولذا فانها تعمل على توجيه هذه الاموال إلى السندات الحكومية بأن تزيد من المزايا الممنوحة للمكتتبين أو تمنع طرح الاوراق المالية للشركات الجديدة أو تجهيز الشركات والأفراد على إقراضها .

ومما يزيد من طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي أنه لا يترتب على القروض الداخلية إقتطاع من ثروة الاقليم إذ أن ما تحصل عليه الدولة من أموال من المكتتبين يعاد توزيعه بواسطة النفقات العامة ، فالقروض يؤدي الى تعديل في توزيع واستخدام للدخول وتعديل في الهيكل الاجتماعي . ويتحدد مدى نفقه أو العبء المترتب عليه بالمقارنة بين استخدام المقرضين لاموالهم وكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال

## ب - القرض الخارجى

هو القرض الذى تحصل عليه الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعى أو معنوى مقيم فى الخارج. وتلجأ الدولة إلى الاقتراض من الخارج لحاجتها لرؤوس الأموال وعدم كفاية المدخرات الوطنية كذلك لحاجتها إلى العملات الأجنبية سواء كان ذلك لتغطية عجز فى ميزانها الحسابى أو لدعم عملتها وحمايتها من القصور، كذلك فإن الدولة تقرض للحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية وبيع إستهلاكية ضرورية، وأخيراً فإن الاقتراض يمكنها من الاستفادة من الخبرات التى تنقصها

وقد زاد فى السنوات الأخيرة إتجاه الدول المتخلفة إلى الاقتراض من الخارج لتنمى مواردها وتزيد من دخلها وترفع من مستوى معيشة سكانها ويلاحظ أن الخلاف الدولى بين المعسكر الشرقى والمعسكر العربى قد أدى إلى زيادة القروض إلى الدول المتخلفة وتتميز هذه القروض بمرونة شروطها كطول آجالها وقبول الوفاء كلياً أو جزئياً بالعملة الوطنية أو بالسلع التى تساهم القروض فى تمويل التوسع فى إنتاجها، وبانخفاض أسعار الفائدة، وتأجيل سداد الأقساط فى حالات الضرورة.

ويلاحظ أن سلطة الدولة فى حالة الاقتراض الخارجى أقل منها فى حالات الاقتراض الداخلى، حيث أنها لا تستطيع أن تجبر دولة أخرى على منحها قرضاً إلا فى حالات إستثنائية كالحالات الاحتلال. كذلك فإن سلطة الدولة فى التخفيف من هذه القروض محدودة فالتجاؤرها إلى التضخم مثلاً لا يساعدها على التخفيف

من عبء هذا الدين وإستهلاكه إذ أن هذه الوسيلة تتوقف عند حدودها .  
وتتأثر الدولة المقرضة بالأحداث الاقتصادية التي تجرى في الدولة المقرضة  
كما تتأثر بتقلبات سعر الصرف فتستفيد حينما يطرأ تدهور في عملة الدولة  
المقرضة حين أدائها للفوائد ورد أصل الدين ، بعكس الوضع إذا ما زادت  
قيمة هذه العملة عند السداد ، كذلك فإنها تفتنع من إرتفاع قيمة عملة الدولة  
الدائنة في لحظة إنعقاد القروض . وغالبا لتجنب هذه التقلبات تتضمن  
القروض الخارجية شرط الوفاء على أساس سعر صرف محدد لعملة أجنبية  
تتميز بالثبات والاستقرار أو على أساس الوفاء بالسلع .

وتؤدي القروض الخارجية إلى المساهمة في زيادة الانتاج في الداخل إذا  
أحسن إستخدامها ولكنها تتضمن عبئا عند دفع الفوائد وسدادها لذا  
يتعين معرفة نفع هذه القروض أن نقارن بين ناتج إستخدامها في  
النواحي الاستثمارية وبين المبالغ التي ستدفع في الخارج لخدمة الدين . فإذا زاد  
الأول عن الثاني كان نفع الدين محققا . كذلك فإن القرض الخارجي غالبا  
ما يتأثر بالسياسة فعلى الدولة المتخلفة أن تعتمد أساسا على مدخراتها التي  
يجب أن تقوم بالدور الأكبر في التنمية إذ أن القروض الخارجية قد  
لا يكون من المتيسر الحصول عليها عند الحاجة أو قد تكون متضمنة لشروط  
قاسية مالية أو سياسية .

## ثانيا حرية المكتب في المساهمة في القرض

تقسم القروض تبعا لهذا المعيار إلى قروض إختيارية وقروض إجبارية

ويعبر القرض اختيارياً إذا أقبل الفرد عليه طواعية وإختياراً إما إذا أُلزم بذلك فالقرض اجباري .

### القروض الاختيارية :

الأصل في القروض أن تكون اختيارية فأساس القروض تعاقدى ولكنه يستلزم صدور قانون لاجازته . وترك الدولة الأفراد والهيئات أحراراً في قبول الشروط التي تعرضها ، فلم يحق قبولها أو الأعراض عنها دون مباشرة أى نوع من أنواع الإكراه . فيكون الدافع للاكتتاب هو كون العملية مجزية مادياً نتيجة سعر فائدة مرتفع عن السعر السائدة في السوق أو وجود امتيازات تفرى الرأسماليين على الاكتتاب وكذلك تكون فسكرة الاختيار قائمة عند تبديل الدولة لديونها فتعرض على المكتتبين خربة استبدال سنداتهم أو المطالبة برد المبالغ .

### القرض الاجباري (١)

عندما تخشى الدولة عدم إقدام الأفراد أو الهيئات على الاكتتاب تعتمد إلى الضغط والإكراه للحصول على المبلغ اللازم ، وعادة يكون ذلك في الأوقات التي تعقب الحروب وفترة زعزعة الثقة في الدولة . ويعتبر القرض الاجباري خروج على القاعدة العامة ولكن ، وبلا شك لا نستطيع أن ننكر حق الدولة في فرض القروض الاجبارية ، فهي توزع الأعباء العامة بالكيفية التي تراها بأن تفرض الضرائب أو تلجأ إلى الاقتراض أو الاصدار النقدي ، ولا تقتصر القروض الاجبارية على نظام سياسى معين إذ تلجأ اليه الدول ذات الحكم الدكتاتوري وكذلك الدول ذات الحكم الديمقراطي وإن كان الالتجاء اليه في الدول الأولى متكرراً . ففي الاتحاد السوفيتي وإن مثلت

- Laufenberger L, F. 16, 17

- Tratabas, op. cit. 232

القروض بوجه عام نسبة ضئيلة من إيرادات الدولة إلا أنها تلجأ إلى القروض الإجبارية لتمنع جزءاً من الدخل المرتفعة كذلك قد تتبع الدولة هذا النوع من الاقتراض لمقاومة التضخم بإجبار الأفراد على إيداع المبالغ الزائدة على إلتاقهم لدى الخزنة وتمهدها بردها عقب إتهاء الظروف الاستثنائية وقد طبقت هذه السياسة في فرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية . ونجد مثالا أخيراً في فرنسا إذ صدر قانون في سنة ١٩٤٨ برفع سعر بعض الضرائب ، وصدر في نفس اليوم قانون بإصدار قرض ينص على الإعفاء من هذه الزيادات في الضريبة إذا اكتتب الممولون في القروض المطروح بما يعادل قيمة هذه الزيادات وقد نتج عن ذلك أن وجد الأفراد أنفسهم أمام حلين إما الاكتتاب في القروض بقيمة الضريبة مع التزام الدولة برد المبلغ ، وإما دفع الضريبة دون مقابل مما أدى إلى تفضيل الحل الأول .

وقد يكون القرض الإجباري مستقراً . ومثال ذلك قيام الدولة عند نزحها ملكية الأفراد بتعويضهم بسندات حكومية بدلاً من دفعها لهذا التعويض نقداً كسندات الإصلاح الزراعي والسندات الحكومية للمشروعات المؤممة . كذلك هناك قرض إجباري مستقر عند تثبيت الدولة لديونها أي بتحويلها لدين قصير الأجل إلى دين طويل الأجل بنفس الشروط دون استغلال إرادة المالك .

والقروض الإجبارية كما بينا تتم نتيجة ضعف الثقة في الدولة وحاجتها للمال أو لتحقيق أهداف اقتصادية كتحقيق الاستقرار النقدي .



ج . من حيث مدتها

يمكن تقسيمها إلى قروض مستديمة وقروض قابلة للاستهلاك .

### ١ - القروض المستديمة أو المؤبدة :

هي القروض التي تعقدها الدولة دون أن تحدد ميعاد لسداد قيمتها . فهذه القروض مؤبدة بالنسبة للمقرض أما بالنسبة للدولة فهي غير مجبرة على سدادها ولكنها حرة في سدادها في أي وقت تشاء . وتتميز هذه القروض بأنها تترك للدولة إختيار الوقت الملائم للسداد إلا أنه يخشى ألا تسعى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتتراكم الديون وتؤثر في كيانها المالي .

### ب - قروض قابلة للاستهلاك

ويقصد بها القروض التي تتعهد فيها الدولة بالوفاء عند تاريخ معين . وقد يكون الوفاء على أقساط، وقد تكون هذه الأقساط ثابتة أو متغيرة، ففي الحالة الأولى تخصص الدولة مبلغا ثابتا سنويا تفرم مكوناته كلما قربت مدة إستهلاك الدين نهائيا . فيقل الجزء المخصص للفائدة ويزداد الجزء المخصص لرد الأصل، أما في الحالة الثانية فيكون ذلك بعبء وسائل : فقد يكون إستهلاك القروض بطريقة القسط المتناقص نتيجة إنخفاض الجزء المخصص لخدمة الفائدة مع إنخفاض مقدار الدين تدريجيا . أو بطريقة يتناقص فيها إجمالي المبلغ الموجه للإستهلاك الدين ودفع الفوائد . وأخيرا قد يكون إستهلاك الدين بطريقة القسط المتزايد ويعنى ذلك أن توجه الدولة المبلغ المخصص لإستهلاك الدين ما يفيض نتيجة نقص الجزء المخصص لدفع الفائدة .

ويمكن تقسيم القروض القابلة للاستهلاك إلى أنواع ثلاث :

١ - قروض قصيرة الأجل ، الدين السائر ، (١)

وتعقد هذه القروض لسد حاجات تقديمه مؤقتة للخزانة أو لتغطية عجز حقيقي في الميزانية إذا لم تكن الظروف مواتية لإصدار قرض طويل الأجل . ويتكون الدين من أذون خزانة غير عادية . ويقصد بأذون الخزانة نوع من السندات الأذنية تعهد فيه الدولة بدفع مبلغ معين في تاريخ لاحق . ويرجع وجود العجز المؤقت الذي تصدر هذه السندات لتغطيته إلى عدم التوافق الزمني بين إيرادات الدولة ونفقاتها فهناك أشهر تزداد فيها الإيرادات وأخرى تقل فيها عن النفقات الواجب القيام بها . فتصدر الدولة أذوناً للخزانة تتراوح مدتها بين ثلاثة أشهر وسنة للحصول على الأموال التي تحتاج إليها . فأذون الخزانة هي حلقة تصل بين فترتين تتميز إحداهما بنقص الإيرادات وتتميز الأخرى بزيادتها ويتغير حجم هذه الأذون تبعاً لحاجة الدولة .

ولأذون الخزانة عدة مميزات إذ بواسطتها يمكن الوصول إلى موارد قد لا يمكن إقراضها بواسطة السندات طويلة الأجل ، وتقبل البنوك والمؤسسات على استثمار ما لديها من أموال فائضة بصفة مؤقتة نظراً لما تتمتع به هذه الأذون من سيولة وأقله الأخطار التي يتعرض لها المقرضون . ويشجع إصدار هذه السندات على تعبئة المدخرات حيث أن إصدارها ببنائات متعددة متوسطة وصغيرة تشجع الجمهورية على الاكتتاب فيها .

ولكن يلاحظ أن سيولة هذه الأذون قد تؤدي إلى التضخم إذ قد يرتب على ضعف الثقة في الدولة أن يتدفع حامل هذه الأذون المطالبة بقيمتها

---

(1) La dette Flottante

لما يسبب أزمات مالية قد تنتهى بتدهور العملة ومثال ذلك ما حدث فى فرنسا وبلجيكا سنة ١٩٢٤ . سنة ١٩٢٦ .

وتستخدم أذونات الخزانة فى مصر لتغطية العملة ، وتمويل محصول القطن وتمويل بعض المشروعات . وقد سمح القانون رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٥٥ لوزير المالية إصدار أذون خزانة فى حدود ١٥٠ مليون جنيه ، يمكن زيادتها بموافقة مجلس الوزراء إلى ٢٠٠ مليون جنيه . ولم يخصص القانون غرض معين تموله هذه الأذونات .

أما أذون الخزانة غير العادية فهى الأذون التى يزيد ميعاد إستحقاقها على السنة وقد يصل إلى خمس سنوات . وتستخدم هذه الأذون لتغطية عجز حقيقى فى الميزانية وقد لجأت إليها مصر فى عام ١٩٢٣ .

#### (ج) القروض الطويلة والمتوسطة الأجل

ليس هناك فيصل دقيق يفرق بين هذين النوعين من القروض . فالقروض الطويلة الأجل تتراوح آجالها بين عشرين وثلاثين عاما والقروض المتوسطة الأجل تقل آجالها عن ذلك ، فقد أعتبر مئلا القرض الوطنى الصادر فى مصر لمدة سبع سنوات بتاريخ ديسمبر ١٩٤٣ قرضا قصيرا الأجل . ونلاحظ أن القروض المتوسطة الأجل والطويلة تصبح فى حكم القروض القصيرة الأجل كلما قرب ميعاد إستحقاقها .

ونلاحظ أنه فى كافة القروض التى ذكرناها تتخذ السندات أشكالا معينة قد تكون لحاملها أو إسمية أو مختلطة .

فالسندات الاسمية يذكر فيها إسم المكتب فى سجل خاص للدين ولا يجوز إنتقال

ما كيتها إلا باتباع شكلية معددة . كذلك لا تسلم الفائدة إلا لصاحب  
السند أو لمن بمثله قانونا . أما السندات لحاملها فيتم تداولها بدون شكلية  
وفي فرنسا توجد السندات المختلطة التي تنتقل ملكيتها باتباع شكلية منصوص  
عليها ولكن تدفع الفائدة لحامل السند .

ويلاحظ أخيرا أن القرض المعروض للاكتتاب قد تحدد الدولة مقداره  
أو تركه بلا تحديد وتتبع الوسيلة الثانية في أوقات الأزمات حتى لا تزعزع  
الثقة في الدولة نتيجة عدم تغطية القرض .

## الفصل الثالث

### الفن المالي للقرض

#### أولاً - أساليب الإقراض :

تقوم وزارة الخزانة بتحديد شروط القرض وتفاصيله وتنظيم أحكامه وفقاً للظروف السائدة وتلجأ الدولة في إصدارها للقروض إلى أساليب متعددة:

١ - الاكتتاب العام : ويكون ذلك حين توجه الدولة مباشرة إلى الأفراد والهيئات لتعرض عليهم الاكتتاب في سنداتها . وتقوم الدولة بحملة دعائية إعلامية تبين شروط القرض ومزاياه وتاريخ فتح الاكتتاب وميعاد إتمامه ويقوم موظفو الدولة ، المحصلون ، وموظفي مصلحة البريد ، أو فروع البنك المركزي بتلقي الاكتتابات . وقد تطلب الدولة دفع قيمة السندات كلية أو دفع نسبة مئوية منها . وبعد إقفال باب الاكتتاب تحصى المبالغ المحصلة أو مقدار الطلبات المقدمة للاكتتاب لمعرفة حصيلة القرض . وقد يحدث أن يخطئ القرض عدة مرات بمعنى أن تكون المبالغ المكتتب فيها أكثر من قيمة القرض . ويمكن للدولة في هذه الحالة أن تتبع سياسة التخصيص ، ومضمون هذه السياسة أن يخصص لكل مكتتب نسبة معينة مما طلبه ، فيقوم بدفع المبلغ المطلوب منه أو إسترداد جزء من قيمة إكتتابه إذا كان قد دفع أكثر مما يخصص له .

وتتميز طريقة الاكتتاب العام بأنها توفر على الدولة العمولة التي يتقاضاها الوسطاء وتمكنها من معاملة صغار المدخرين معاملة ممتازة ولكن يؤخذ على



هذه الطريقة أن الدولة قد تصدر القرض بأسعار لا تتفق مع سعر الفائدة السائد في السوق فيقل الاقبال عليه ، أو تقوم بمنح إميازات وفائدة أهل مما يجب فتحمل بذلك عبئا إضافيا نتيجة عدم خبرة الإدارة المالية . ولتجنب ذلك تلجأ الدولة إلى الوسطاء الماليين .

## ٢ - الاكتتاب عن طريق البنوك : وفي هذه الحالة تتوجه الدولة

إلى البنوك التي تحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه بعد ذلك إلى الجمهور . فالمصارف تقرض الدولة المبلغ التي هي في حاجة إليه دون انتظار البيع للجمهور وتتقاضى مقابل ذلك عمولة معينة . وقد لا تكتفي البنوك بدور الوسيط بل قد تساهم بالإكتتاب في القرض وفق تخصصها . وتتميز هذه الطريقة بأن تحصل الدولة على مبلغ القرض بأفضل الشروط نظرا لخبرة رجال البنوك بالمسائل المالية . غير أنه يغاب عليها حصول البنوك على عمولة كبيرة ، فقد تشتري البنوك السندات بسعر أقل من سعرها الإسمي مما يفوت على الدولة حصيلة هذه الإيرادات .

## ٣ - الاصدار في البورصة : وهنا تباع الدولة سندات لها شأنها في

ذلك شأن الأفراد ، وتعرضها على دفعات صغيرة حتى لا يندثر سعرها . وتتميز هذه الوسيلة بسهولة من الناحية العملية ، ويمكن الدولة من الاستفادة من تغيرات الأسعار في الأسواق . ولكن يعيب هذه الطريقة أنه لا يمكن للدولة إتباعها إذا كانت مبلغ القرض كبيرا وإذا كانت في حاجة سريعة إلى الأموال .

## ثانيا : شروط الاقتراض :

يعين قبل إصدار القرض بحث العديد من المسائل كعيين مقداره ، وبيان شكل السندات ، وسعر الفائدة ، ومقدار الضمانات التي تقرر لصالح المكتتبين والمزايا التي تمنح لهم لتشجيعهم على الاقتراض ، وأخيرا تحديد طرق استهلاك القرض .

١ - سعر الفائدة : يحصل المقرض على فائدة مقابل تنازله لمدة من الزمن عن سيولة مبلغ القرض . ويتوقف تحديد سعر فائدة القرض على التمان الدولة وعلى الظروف السائدة في السوق المالي . فكلما ضعفت الثقة في الدولة ارتفع سعر الفائدة وانعكس صحيح . كذلك يتأثر سعر الفائدة بمقدار القرض وبمدته فهي منخفضة في القروض القصيرة الأجل ، ومرتفعة في حالة القروض الطويلة الأجل . ولا تنخفض الدولة سعر فائدة سنداتنا عن السعر السائد في السوق والا أدى ذلك الى قلة الاقبال عن اقراضها كذلك لا يجوز لها المبالغة في رفع سعر الفائدة فان ذلك يثقل كاهلها بعبء دفع الفوائد .

وتدفع الفائدة مرة واحدة في السنة ، أو في الغالب على دفعتين وتعتبر الفائدة الاسمية تلك المنصوص عليها في السند الاسمي وقد تختلف عن سعر الفائدة الحقيقي أي مقدار ما يدره السند ونجد هذه الحالة عند إصدار الدولة لسنداتنا تحت سعر التعادل مثال ذلك اذا كانت قيمة السند المنصوص عليها ١٠٠ جنيه ويحمل فائدة اسمية قدرها ٤ ٪ ، ولكن تحصل الدولة من قيمة السند على مبلغ ٨٠ جنيه فقط بدلا من القيمة الاسمية وهي ١٠٠ جنيه ويترتب على ذلك أن يحصل المكتتب على فائدة قدرها ٥ ٪ لا الفائدة الاسمية وهي ٤ ٪ . وتلجأ الدولة الى إصدار سنداتنا دون سعر التعادل اذا لم تتوافر الثقة في

فيها وتمشى إن هي أصدرت السند بسعر التعادل ألا يقبل الأفراد على الاكتتاب . وهذه الطريقة تتميز بأنها تمكن الدولة من التخفيف من سعر الفائدة التي تدفع نظير المكافأة التي يحصل عليها المكتب حين سداد القرض إذ يحصل على مبلغ أكبر مما دفعه . ولكن هذا الرأي وإن كان صحيحاً بالنسبة للقروض قصيرة الأجل، فإن التارق بين سعر الاصدار وسعر السداد لا يكون دافعا للأفراد على الاكتتاب في القروض طويلة الأجل إذا كان سعر الفائدة ضئيلاً . ويجب هذه الطريقة أيضاً أنها تثقل كاهل الدولة إذ ترد مبلغاً أكثر مما حصلت عليه .

مكافآت السداد والانصبة : يترب على إصدار الدولة لقروضها بسعر دون سعر التعادل أن يحظى المكتب بمكافأة سداد تقدر بالفرق بين مادفعه وما سيحصل عليه . وقد تقرر الدولة مكافأة سداد مع صدور القروض بسعر التعادل ، أي أن الدولة تصدر السند بمبلغ ١٠٠ جنيه وتعهد بدفع ١١٠ جنيه كمكافأة عامة بالنسبة لجميع المكتتبين . وقد تنعم الدولة بدلاً من إعطاء كل المقرضين مكافآت أن تقوم بدفع مبلغ كبير من النقود لبعض السندات التي تخرج بالاقتراع ، بانصيب ، وميزة هذه الطريقة أنها تمكن الدولة من تخفيض سعر الفائدة إلا أنها قد تزيد عبء الدين وقت السداد .

٣ - الضمانات : عادة يعقد القرض دون ضمانات خاصة سوى التزام الدولة بالدفع . ولكن يحدث أحياناً أن يكون القرض محل ضمانات شخصية أو هنية وقلما ترضى الدول الآن بمثل هذه الضمانات لمساسها بكرامتها وانقاصها لسيادتها .

غير أنه لدينا أمثلة تاريخية للضمان الشخصي كعهد دولة أو أكثر بضمان

للدولة المفترضة كالدين المصرى المضمون . ومثال الضمانات العينية هو تخصيص مبلغ معين من الإيرادات ( إيرادات الجمارك مثلا ) لوفاء بالدين . وبلاشك أن الضمان العيني يضعف الثقة العامة في الدولة في حين أن قيمته من الناحية العملية ضئيلة لعدم جواز الحجز على أموالها .

ولكن هناك نوع آخر من الضمانات يهدف الى تشجيع المقرضين وذلك بعهد الدولة برد المبلغ بعينه نأجه أو بالذهب .

٣ - المزايا القانونية : أ - كلاءة من الضرائب وقد ينصب الاعفاء على السند نفسه ، أو على فوائده ، أو على كليهما . فقد يمنح السند نفسه من ضريبة الشركات ، وفوائده من ضرائب الدخل وقد يقتصر الاعفاء على ضريبة واحدة وقد يكون عاما شاملا للضرائب الحالية والمستقبلية . ولاشك أن هذه الضريبة تشجع الاستثمار في السندات العامة ولكنها تنافي مبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة . وفي مصر أعفيت السندات من جميع الضرائب ومن أمثلة الاعفاء من الضرائب الحاضرة والمستقبلية أذون الخزانة التي أجاز وزير المالية إصدارها بالقانون ٢٢٢ لسنة ١٩٥٤ .

ب - استعمال السندات لتسديد بعض الضرائب : وتهدف الدولة من وراء ذلك الى زيادة الثقة في سنداتنا . ولكن يلاحظ أن هذه الوسيلة تؤدي إلى استهلاك الدين قبل مياد استحقاقه وتتقص من جسيمة الضرائب ولذا فإن بعض الدول تقصر استعمال السندات على أنواع معينة من الضرائب بنسبة معينة مع اشتراط حيابة السند لفترة محدودة . مثال ذلك سندات اصلاح الزراعي .

ج - عدم القابلية للحجز : فلا يستطيع الدائن الحصول على حقوقه لدى المدين إذا استخدمها الأخير أمواله في شراء السندات الحكومية لعدم جواز الحجز عليها



فالملاحظ اذن أن المزايا تتمدد كلما قلت الثقة في الدولة فإذا كان الثمان الدولة قويا فلا حاجة الى منح هذه الامتيازات .

ثالثا . تخفيف أعباء القروض : يتكون عبء الدين من الفائدة السنوية ومن المزايا التي تمنحها الدولة للمقرضين ومن سداد أصل الدين .

ولتخفيف من هذا العبء تسعى الدولة الى الوفاء بالدين أو الى التخفيف من المزايا الممنوحة كتخفيض سعر الفائدة ويكون ذلك بتبديل الديون .

### ١ - تبديل الديون

ويقصد بالتبديل احوال دين جديد بفائدة منخفضة محل دين قديم بفائدة مرتفعة . فاذا كانت الدولة مدينة بقرض تدفع عنه سنويا فائدة قدرها ٤ ٪ ثم انخفض سعر الفائدة في السوق الى ٣ ٪ . فان الدولة تعقد قرضا بالفائدة السائدة وتستخدم ما تحصل عليه لسداد القرض الأول . أي أنها تحل القرض الجديد محل القرض القديم . فالدولة تسمح اذن إلى همليتين متلاحقتين هما إصدار قرض جديد بفائدة منخفضة ووفاء للقرض القديم ذو الفائدة المرتفعة . وللمكتبيين الاختيار بين أمرين إما قبول سداد قيمة ما يملكون من سندات أو استبدال سندات القرض الجديد لتحل محل سندات القرض القديم .

ولاشك أن للدولة الحق في سداد قروضها المؤبدة اذ لها حق الوفاء بالدين في الوقت الملائم لها ولكن يثور الخلاف بالنسبة للقروض المؤجلة اذ رأى البعض أن في تبديلها لادين اخلال بالعقد الذي هو شرعية المتعاقدين . فالأجل هنا مشروط لمصلحة الدائن والمدين معا ولا يجوز اجبار الدائن على اشتداد ماله قبل الأجل . ولكن نجد رأيا مخالفا يؤكد حق الدولة في التبديل بنفسه



الشك في مصلحة الدين لأن هناك تعارض بين مصلحة الأفراد والصالح العام . ولا بد من تغلب الأخير حتى يخفف من العبء الواقع عليها . وفي مصر لا يثور الخلاف نظراً لأن القانون المدني يمنح للمدين الحق في رد أصل الدين بعد مرور فترة معينة عقب إعلان الدائن بذلك ، ولا يسقط حق الدائن في الرد ولا يحده إغفال المص عليه في العقد .

أنواع التبديل : قد يكون التبديل إجبارياً وذلك إذا خفضت الدولة الفائدة المنصوص عليها دون موافقة الدائن . ولا شك أن هذا السلوك يعتبر إنكاراً حزناً للعقد وانتهاكاً له .

وقد يكون التبديل مستتراً وذلك إذا فرضت ضريبة على فائدة دين معين من ديونها بترتب عليه تخفيض حقيقي لسعر الفائدة المدفوع .

والوضع العادي هو التبديل الاختياري وذلك بأن تغير الدولة المكتنتين بين قبول السداد أو الإكتاب في القرض الجديد .

ولا يثير ذلك صعوبات إذا ارتفعت قيمة السند فوق سعر التعادل وكانت الفائدة السائدة في السوق المالية منخفضة . ولا شك أن الحرية المتروكة للدائن في القبول أو الرفض هي حرية قانونية إذ أنه لو قبل السداد لما استطاع توظيف أمواله بسعر فائدة أعلى مما تعرضه عليه الدولة . وقد لا تقوم الدولة بتخفيض سعر الفائدة دفعة واحدة ولكن على دفعات متتالية خاصة إذا كان مجموع السندات المراد تبديلها كبيراً وكان الهدف هو خفض الفائدة خفضاً كبيراً .

يتبين من ذلك أنه لنجاح عملية التبديل لابد من توافر شروط معينة

تضمن نجاح هذه العملية أى إقبال الأفراد على الاكتتاب في الدين الجديد .  
وهذه هي الشروط :

١ - ارتفاع سعر السند في السوق وأن يكون هذا الارتفاع دائما لأموتها  
فإذا كان سعر السند أقل من سعر التعادل (٨٠ جنيه مثلا) لسارع الأفراد إلى  
قبول السداد بالقيمة الاسمية (١٠٠ جنيه) .

٢ - انخفاض سعر الفائدة : يؤدي ارتفاع سعر السند الحكومي إلى انخفاض  
سعر الفائدة التي يحملها . فإذا انخفض سعر الفائدة في السوق أقبل الأفراد  
على تداول السندات الحكومية المصدرة التي تحمل فائدة اسمية مرتفعة مما يهرب  
عليه ارتفاع قيمتها أي انخفاض في سعر فائدتها الحقيقي .

٣ - قصر الأجل المتروك للاختيار : وغالبا تراوح المدة بين عشرة وثلاثين  
يوما . يقوم الأفراد بالتبديل خلالها وعقب انتهاء المدة يعتبر كل من لم يتقدم  
بطلب التبديل أنه قبل ذلك .

ولنجاح عملية التبديل على الدولة أن تتجنب فترات الأزمات الاقتصادية  
أى الفترات التي يسيطر فيها القلق وتقل فيها الثقة في ائتمان الدولة .  
وحتى يكون ذلك دافعا لمنح مزايا عديدة لاغراء الأفراد على الاكتتاب  
فلا ينحرف بذلك المدين من التبديل أى تخفيف عبء القرض .

## ٢ استهلاك القروض

يتعين على الدولة تسديد الدين متى حل ميعاد الوفاء به . ويقترب على

قيام الدولة بسداد دينها تقوية إيمانها ، وتشجيع المدخرين على الاكتتاب في سنداتها مما يمكنها من الحصول على الأموال التي تحتاجها للقيام بمشروعاتها وتغطية نفقاتها، كذلك فان السداد يخفف مقدار الأعباء التي تتحملها من جراء دفع فوائد الدين . وأخيرا فان للقيام بالوفاء بشعر الحكام بمسئوليتهم حتى لا يسبوا استخدام الأموال المقرضة .

وهناك رأى مخالف يبين أن على الدولة ألا تستهلك دينها العام لأن بقاؤه لا يكون خطرا على الدولة . إذ يتناقص عبء نتيجة تدهور قيمة النقد من جهة ، ومن جهة أخرى نتيجة زيادة الثروة القومية وزيادة السكان . ولا شك أن هذه الأسانيد يمكن تنفيذها . فان العملة لا تفقد قيمتها بصفة مستمرة بل تتوالى فترات الارتفاع والانخفاض . فقد تعقد الدولة القرض بعملة قوتها الشرائية كبيرة وتقوم بدفعه بعملة ضئيلة القيمة : تدهور المارك الألماني ، كذلك قد تعقد قرضا في وقت تكون القوة الشرائية ضئيلة وتعمل عبء وفائه وسداده في وقت ترتفع فيه قيمة العملة .

أما بالنسبة لزيادة الثروة فانها تخفف من العبء إذا لم يتصخم حجم الدين العام، كذلك يلاحظ أن زيادة السكان تكون مصحوبة دائما بتصخم في النفقات التي تتطلب لتغطيتها زيادة في الموارد اللازمة قد تلجىء الدولة الى زيادة الاقتراض فتزيد الأعباء الناتجة عن ضرورة استهلاك الدين .

وتلجأ الدولة لاستهلاك الدين الى وسائل عديدة أهمها .

١ - الاستهلاك على أقساط سنوية : تقوم الدولة بدفع مبلغ سنوي الى

حيلة السندات يشمل الفائدة السنوية وجزء من رأس المال ، ويتكرر ذلك

حق استهلاك القرض العام بأكمله ولكن من عيوب هذه الطريقة أنها قد تؤدي إلى تبديد مدخرات المقرضين لعدم تمييزهم بين ما يعتبر دخلا وما يعتبر جزءا من رأس المال .

٢ - الاستهلاك بطريقة القرعة : وتقوم الدولة بسحب عدد من السندات للوفاء بقيمتها سنويا . فخلافا للطريقة السابقة ينصب الوفاء هنا على فئة معينة من السندات لا على مجموعها ، وقد تكون هذه الطريقة ضارة بأصحاب السندات في حالة ارتفاع قيمتها فوق سعر التعادل ، لأن الدولة تقوم بدفع القيمة الاسمية للسند في وقت قد لا يكون المقرض قد هبأ الفرصة لاستثمار أمواله . وبالعكس تكون هذه الطريقة في صالح المقرض اذا كانت قيمة السندات في السوق منخفضة .

٣ - الاستهلاك عن طريق الشراء من البورصة : وبواسطة هذه الطريقة تقوم الدولة بشراء السندات التي انخفضت قيمتها عن سعر التعادل فتحقق كسبا نتيجة تصديدها للقرض بأقل من قيمته الاسمية .

وتستخدم الدولة حصيلة الضرائب للوفاء بقيمة القرض واستهلاكه ، وقد تخصص حصيلة بعض الضرائب لاستهلاك الدين كما حدث في مصر سنة ١٩٤٠ ، اذ خصصت حصيلة بعض الضرائب لخدمة الدين العام . وقد ألغى هذا التخصيص في سنة ١٩٤٠ . وقد تقوم الدولة بفرض ضريبة على رأس المال للوفاء بقيمة القرض خاصة في الثورات التي تعقب الحروب والتي تتميز بفسخامة الدين العام وجسامة العبء الواجب القيام به ، وعدم كفاية حصيلة الضرائب على الدخل ، والواقع أن هذه الضرائب قد انتقدت باعتبار أنها تهدم جزءا من رأس المال القومي مما يضعف القوة الانتاجية ، ولكن كما بينا

أن الوفاء بالقرض الداخلى لا يترتب عليه انتقاص فى ثروة الاقليم فما تحصل عليه الدولة بواسطة الضرائب تقوم بانقافه . وكذلك وضح البعض أن هذه الضريبة تؤدي إلى التهرب ولكن يرد على ذلك بأن الدولة تملك الوسائل التى تمكنها من مكافئته . كذلك هناك من يرى أن هذه الضريبة تؤدي الى تدهور فى قيمة الثروات المعروضة للبيع . ولكن يمكن التغلب على ذلك بتجزئة أقساط الضريبة على عدد من السنوات .





## الفصل الرابع

### الآثار الاقتصادية للقروض

تلجأ الدولة للاقتراض لأسباب عديدة مالية واقتصادية . فقد يكون ذلك لسد عجز مؤقت ناتج عن عدم توافق الإيرادات والنفقات على مدار السنة . أو لمجابهة عجز حاد يبيح الرجوع الى عدم كفاية حصيللة الضرائب لتغطية النفقات العامة . فالقروض أداة لتوزيع الأعباء العامة وقد خفت حدة التفرقة بينه وبين الضريبة كمصدر لإيرادات الدولة .

كذلك تقوم الدولة بالاقتراض لتنفيذ سياستها الاقتصادية والاجتماعية ~~فهي أداة هامة لتحقيق أهدافها لزيادة الدخل واستقراره ، وحين توزيعه~~ فيستخدم القرض كأداة لدرء الأزمات . إذ تستعين به الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة في فترات الكساد وتمتص بواسطته الأموال المكتنزة العاطلة وتقوم باستهلاكه في فترات الرخاء .

يستخدم القرض أيضا كأداة لتحسين توزيع الدخل . فتطرح الدولة للقروض التي تكتب فيها الطبقة الغنية وتوجه حصيلتها الى اتفاق اصحاب الطبقات الفقيرة مما يرفع من مستوى معيشتها من ناحية ، ويقلل من القوة الاقتصادية لطبقة المكتتبين من ناحية أخرى خاصة اذا سددت القروض بنقود قوتها الشرائية متدهورة فتتحقق بذلك عدالة توزيع الدخل وتخفف من حدة التفاوت بين الطبقات .

يحقق القرض أيضا أهداف نقدية فبواسطة الاقتراض من البنوك تزيد

الدولة من القوة الشرائية المتداولة مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج في حالة توجيه قروض الدولة إلى نواحي استثمارية . كذلك يستخدم القرض كوسيلة لامتصاص الفائض من القوة الشرائية المتداولة فإذا ما ارتفعت الأسعار كان أداة لمحاربة التضخم وتحقيق التوازن .

وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض على عوامل عديدة منها : مصدر هذه الأموال ، فقد يكون القرض داخلياً أو خارجياً . وفي الحالة الأولى قد يكون مصدره المدخرات الموجودة أو خافض قوة شرائية جديدة كما في حالة الالتجاء إلى البنوك .

وتتوقف أيضاً على طريقة استخدام القرض فإما أن يوجه إلى نفقات استهلاكية لتمويل الحروب وإما لنفقات استثمارية . كذلك تتوقف آثاره على مصدر وطبيعة الأموال اللازمة لاستهلاك هذه القروض .

ولبيان آثار القروض سنفرق بينها حسب مصدرها : الادخار ، خلق قوة شرائية ، الأسواق المالية الخارجية ولنتبع هذه الآثار في كل حالة من حالات الاقتراض في مراحله المختلفة مرحلة الاكتتاب ، ومرحلة وجوده وخدمته ومرحلة استهلاكه .

**الحالة الأولى : او المدخرات :-**

### المرحلة الأولى : مرحلة الاكتتاب

الادخار: هو ذلك الجزء من الدخل الذي لم يستهلك ويرتبط بحجم الدخل وكيفية توزيعه بين المجموعات المختلفة . كذلك يتوقف على أسباب نفسية وإجتماعية مهيمنة . ففي مصر سنة ١٩٥٤ مثلاً نجد أن متوسط دخل

الفرد هو ٤٢ جنيتها مما بين قربه من الحسد الأدنى للمعيشة أو لحد الكفاف الذي لا يمكن ضبطه ، ولكن ليس معنى ذلك انعدام المدخرات فانه التفاوت في توزيع الدخل يؤدي إلى ظهور مدخوات للطبقات المتوسطة والطبقات الغنية . ولا تقف الدولة مكتوفة الأيدي أمام هذا الحجم الصغير للمدخرات بل تتخذ الوسائل العديدة التي تمنع توجيهه توجيها سبئيا ، وتشجع على تراكمه ، ويكون ذلك باتخاذ الوسائل الإيجابية لتكوينه وتنميته مثال ذلك إنشاء صناديق الادخار ، وطرح القروض العامة لامتنعاص الأموال المكنزة ، وتشجيع الأفراد على الاككتاب فيما عن طريق المزايا العديدة التي تمنحها للمكتتبين أو عن طريق تحكس يقلل من الاستهلاك وفرص الاستثمار الخاصة فيتيح للدولة تعبئة هذه المدخرات لصالحها .

ويقرب على إقراض الدولة من الأفراد اقتطاع جزء من دخولهم واستيعاب مدخراتهم التي كان من الممكن توجيهها إلى الاستثمارات الخاصة ، ومعنى ذلك أنه يترتب على هذا الاقتراض آثار انكماشية ناجمة عن تقليل الانفاق الفردي على الاستثمار أو الاستهلاك ولكن قد تخفف عدة عوامل من وقع هذه الآثار الانكماشية كأن يكون مصدر القرض أموالا مكنزة مما يؤدي إلى اضافته قوة شرائية كانت خاملة من قبل إلى التداول . كذلك ما إذا استخدمت للسندات العامة كضمان للحصول على إئتمان مصرفي .

آثار الانكماش على الانتاج : يترتب على التنافس بين كل من القطاعين العام والخاص للحصول على المدخرات إرتفاع سعر الفائدة الذي يؤدي إلى التقليل من الاستثمارات الخاصة فيقل الانتاج وتنخفض الدخل مالم يتوسع الدولة في استثماراتها بطريقة تعوض هذا النقص في استثمارات القطاع الخاص .

ولا شك أن هذه الآثار تتوقف على مدى المنافسة بين القطاعين وعلى حجم المدخرات المقترضة وعلى الحالة الاقتصادية وهيكل الاقتصاد القومى .

ففى فترة الكساد يتحقق فائض من المدخرات انخفاض نتيجة معدل الاستثمارات الخاصة ، فلا يؤدى إقتراض الدولة فى هذه الحالة إلى نتائج سيئة بل على العكس فإنه يمكن من استخدام هذه الأموال فى أعمال منتجة تزيد من الإنتاج .

تبين من ذلك أنه فى مرحلة الاكتتاب يترتب على القرض عدم تشجيع للإنتاج الذى يقوم به القطاع الخاص مالم تكن حصيلة القرض مستمدة من أموال مكتنزه ومالم يستخدم هذا القرض بطريقة أفضل من استخدام هذه الأموال بواسطة القطاع الخاص .

#### المرحلة الثانية : وجود الدين العام وخدمته :

خلافا للقرض الخارجى لا يترتب على الاقتراض الداخلى اقترعاع من ثروة الاقليم بل إعاده توزيع للدخل القومى . ويتوقف هذا الأثر على كيفية توزيع سندات القرض بين طبقات المجتمع ، وعلى نوع الضرائب التى تستخدم حصيلتها فى سدادهذه الفوائد ، فإذا افترضنا أن المقرضين هم نفس الأشخاص الممولين فلن تكون هناك آثار تذكر لاعادة توزيع الدخل أو للتأثير عليه وعلى مستوى الأسعار .

وتنشأ المشكله نتيجة اختلاف كل من المولين وحمله السندات إذ يترتب على خدمة الدين تحويل للدخول من دافع الضرائب إلى المقرضين . فإذا كانت معظم السندات فى يد أصحاب الدخل الصغيرة ودفعت فوائدها من حصيلة الضرائب التصاعدية أدى ذلك إلى تحسين فى إعادة توزيع الدخل



وعلى العكس من ذلك إذا كانت معظم السندات بيد أصحاب الدخل الكبيرة وكانت فوائدها تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلع الضرورية لأدى ذلك إلى زيادة التفاوت بين الدخل .

ولذا يرى بعض الكتاب لعحسن توزيع الدخل استخدام حصيلة الضرائب التصاعدية لسداد فوائد القروض بجانب وعدم إعفاء السندات من الضرائب.

ولكن ملاحظ أن السندات لا تتركز في أيدي أفراد الطبقة الموسرة في بلاد كثيرة بل في أيدي الوسطاء كشركات التأمين وصناديق الادخار . مما يؤدي إلى تعقيد آثار القرض ، التي تتوقف آثارها تبعاً لمصدر هذه الأموال والطريقة استخدام المستفيدين لها .

### أثر وجود القرض بالنسبة للدولة والأفراد :

#### أ - بالنسبة للدولة .

تحاول الدولة تخفيف عبء هذا القرض ببدل ديونها من ناحية ، واستهلاكها من ناحية أخرى . ويتربى على ضخامة ديون الدولة عرقلة تنفيذ سياستها المالية ويظهر ذلك بوضوح في فترات الكساد التي يتعين على الدولة خلالها تخفيض حجم إيراداتها من جهة ، وزيادة حجم نفقاتها من جهة أخرى إلا أن الدولة قد تضطر والحال هذه إلى هدم الأقاليم من حصيلة الضرائب لضخامة مقدار الفوائد الواجب سدادها سنوياً بل قد تضطر إلى رفع سعر هذه الضرائب مما يزيد الحالة سوءاً أو قد تلجأ إلى ضغط نفقات أخرى أكثر إنتاجية . . .

## ب - بالنسبة للأفراد :

يرتب على القرض آثار عدة على الاستهلاك والاستثمار . ففيما يتعلق بالاستهلاك يميل أصحاب السندات إلى زيادة حجم استهلاكهم نتيجة شعورهم بإمكان اتفاق نسبة أكبر من دخولهم وذلك لسهولة تحويل سنداتهم إلى نقود مائلة ، ويرتب على ذلك أنه في حالة وجود نقص العروض من السلع الاستهلاكية قد تؤدي زيادة الاتفاق إلى آثار تضخمية وارتفاع في الأسعار . أما بالنسبة للاستثمار فإن وجود سندات في أيدي المنتجين قد يؤدي إلى زيادة استثماراتهم نتيجة تمكنهم من الافتراض بضماها من البنوك أو بيعها دون خسارة . ولا شك أن الافتراض من البنوك قد يرتب آثار تضخمية تلم يحدث تجاوب سريع الإنتاج يحد من ارتفاع الأسعار ويزيد من العروض من السلع .

## المرحلة الثالثة : استهلاك الدين :

يرتب على قيام الدولة بسداد دينها عن طريق حصيللة الضرائب اقتطاع جزء من دخول الممولين وتحويله إلى أموال مبدخرة توزع على المكتسبين . وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار على كيفية استخدام هذه الأموال . فقد توجه كلها إلى الاستهلاك فتزيد من حجمه وإن كنا نستبعد ذلك لما قد يترتب عليه من حرمان المستفيدين من دخول مستمدة من استثماراتهم . وغالبا ما توجه الأموال إلى نواحي الاستثمار المختلفة عامة أو خاصة . فلوا كتب أصحاب الدين في قروض عامة جديدة ( وغالبا ما يكون ذلك سلوك المؤسسات الائتمانية والمالية ) التي يحرم عليها قانونها القيام بمشروعات صناعية أو نتيجة التزامها التوجيهات والقرارات الحكومية التي

تجبرها على إعادة استثمار جزء من أموالها في سندات الدولة ( تمهدت على ذلك آثاره الاقتصادية وفقا لكيفية استخدام الدولة لهذه الأموال أما لوقام أصحاب الدين باستثمارات خاصة فيرتب على ذلك زيادة حجم المدخرات وانخفاض في سعر الفائدة وتشجيع على الإنتاج .

وبالنسبة للاقتصاد القومي ، يترتب على السداد آثار انكماشية أو تضخمية وفقا لمصدر الأموال المستخدمة . فلو استمدت هذه الأموال من ضرائب غير مباشرة يتحمل عبؤها أصحاب الدخل الصغيرة ترتب على ذلك تحويل لقوة شرائية من أيدي طبقة ميلها للاستهلاك كبير إلى طبقة قد تكثر هذه الأموال ولا تنفقها ، ويظهر الانكماش أيضا في حالة تملك السندات بواسطة البنوك التجارية أو البنك المركزي . إذ قد يترتب على ذلك تحويل لاستثمارات البنوك إلى احتياطات غير مستثمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة . أما إذا قامت هذه البنوك نتيجة تراكم احتياطياتها بتوسيع ائتماني أدى ذلك إلى آثار تضخمية ما لم يقابل هذا للتوسع في الائتمان إزدياد في حجم الإنتاج .

لذا يهتم التروي قبل الحكم على كل من مزايا القرض ومساوئه ، إذ تتوقف آثاره كما تبيننا على عوامل عديدة .

#### الحالة الثانية : التوسع الائتماني (الاقتراض من البنوك)

تختلف آثار هذا النوع من الاقتراض عن النوع السابق ، إذ لا تعتمد الأموال المقرضة من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة بل من توسع نقدي وائتماني أي من إضافة لقوة شرائية جديدة ، ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدي تبعاً لقدرة النظام المصرفي على خلق الودائع التي تلتج من تضافر عوامل عدة هي إقبال الأفراد على إيداع أموالهم لدى البنوك ،

احتفاظ البنوك باحتياطي يقل عن قيمة الودائع الأصلية ، إقبال الأفراد على الاقتراض من هذه البنوك ، وأخيرا على السياسة النقدية للبنك المركزي فتؤدي تضافر هذه العوامل مجتمعة إلى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها. ولكن يحد من هذه القدرة في خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة انتشار العادة المصرفية وميل الأفراد إلى اكتناز البنكنوت والسياسة المصرفية .

وتلجأ الدولة إلى الاقتراض إما من البنك المركزي وإما عن البنوك التجارية. ففي الحالة الأولى يقوم البنك المركزي بإصدار نقود ورقية لتغطية نفقات الدولة التي لم تكف الموارد العادية لتغطيتها . وتعتمد الحكومة في اللجوء إلى الاقتراض من البنك المركزي على حقها في الإشراف على النظام النقدي وتجديد القواعد التي يسير بمقتضاها . وقد يترتب على هذا الاقتراض أن يعود جزء من النقود المصدرة إلى البنوك نتيجة لإنفاق الدولة لهذه الأموال . إذ أن الدولة توزع دخولا على الأفراد الذين يقومون هؤلاء بإيداعها لدى البنوك مما يسمح لها بالتوسع في الائتمان لعملائها

أما في الحالة الثانية وهي اللجوء الحكومة إلى البنوك التجارية فإن الوضع لا يختلف كثيرا لقدرة هذه البنوك على خلق الودائع

ولقد تبارخ الخلاف حول إمكانية اللجوء الدولة إلى هذه الوسيلة . إذ أنها لم تصادف قبولا للفكر الكلاسيكي لأنها تؤدي إلى زيادة كمية النقود فترتفع الأسعار تبعا لذلك مما يؤدي إلى آثار اقتصادية سيئة . إذ يترتب على هذا الاقتراض أضرار بأصحاب الدخول الثابتة ، وأصحاب الدخول التي تتغير ببطء كالأجور ولا يستفيد من ارتفاع الأسعار إلا المضاربون وطبقة المظلمين بسبب زيادة أرباحهم ، فارتفاع الأسعار يؤدي إلى التفاوت في توزيع الدخول

وكذلك يكون ارتفاع الأسعار حافزا على مبالغة المنظمين في انتاجهم سعيا وراء الربح مما يؤدي في النهاية الى أزمة ور كود

والواقع أن الفكر الكلاسيكي يقوم أساسا على افتراض حالة التشغيل الكامل وعلى اعتبار أن زيادة كمية النقود يتبعها ارتفاع ضرورى ومباشر للأسعار « نظرية كمية النقود » . غير أن الفكر الحديث بين أن حالة التشغيل الكامل قد لا تتوافق وأن الاقتصاد قد يكون دونها . وترجع البطالة الى عدم كفاية الطلب الفعال فالتجاء الدولة الى مثل هذه الوسيلة يكون ضروريا لزيادة هذا الطلب بتوزيعها للدخول دون أن يترتب على ذلك زيادة فى الأسعار :

إذ يترتب على زيادة كمية النقود من ناحية زيادة العرض النقدى فنخفض سعر الفائدة فزيد الاستثمارات الخاصة ومن ناحية أخرى فان التوزيع الأولي للدخول الناتج من الاقتراض من البنوك يؤدي الى زيادة الاستهلاك والاستثمار فيزيد الدخل القومى بقدر أكبر ( فكرة مكرر الاستثمار )

وقد وضع الفكر الحديث حدودا عند التجاء الدولة الى هذا المصدر فبين أنه لا يصبح الالتجاء اليه اذا كان الاقتصاد يتجه بطبيعته الى التشغيل الكامل ويجب وقف التمويل بواسطته متى بلغ الاقتصاد هذه المرحلة لتفادى الآثار المترتبة على ارتفاع الأسعار فهو اذن وسيلة علاجية وليس وسيلة للحصول على الإيرادات .

وقد تثار المخلاف حول مدى امكانية الالتجاء فى الدول النامية الى الاقتراض من البنوك خاصة وأن حجم المدخرات فيها صغير ولكن نظرا لما تعصف به اقتصاديات هذه الدول النامية من عدم مرونة للجهاز الانتاجى فان



زيادة الطلب الفعلي الناجم عن توزيع دخول بهذه الطريقة يؤدي إلى ارتفاع الأسعار . وقد حدى هذا بكثير من الكتاب إلى اشتراط توافر عوامل معينة لاستخدام هذه الوسيلة : - وجود مصادر انتاجية عاطلة في الزراعة والصناعة ، مرونة عرض المواد الاولية والسلع الانتاجية ، وجود فنيين وعمال مدربين - وذلك حتى لا يؤدي عدم مرونة الجهاز الانتاجي إلى ارتفاع الأسعار في الدول المتخلفة بماله من اثار ضارة على الدخل القومي وعلى التنمية وأهم هذه الآثار هي :

١ - يؤدي التضخم إلى سوء توزيع الدخل وذلك لصالح أصحاب الدخل المتغيرة ( الأرباح ) على حساب أصحاب الدخل الثابتة ( الاجور والمهايا حملة السندات ) وغالبا ما يكون الأولون أكثر ثراء مما يزيد من فداحة العبء الاجتماعي .

٢ - يؤثر التضخم على الأرباحية النسبية للأنشطة الاقتصادية مما يؤدي إلى سوء توجيه الاستثمارات في غير صالح الاقتصاد القومي فينصرف الافراد تخزين السلع للمضاربة أو الى انتاج السلع الكمالية .

٣ - للتضخم اثاره السيئة على الادخار وتكوين رأس المال اللازم لعملية التنمية . إذ أنه يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال الوطنية ، وعدم احتداد رؤوس الأموال الاجنبية ، إلى جانب ذلك فإنه يزيد من الاكتناز سواء في صورة ذهب أو عملات . كذلك فإن التضخم في الفترة الطويلة يضعف من مقدرة الطبقات الغنية على الادخار نظراً لارتفاع أثمان السلع .

٤ - يؤدي التضخم إلى اختلال في ميزان المدفوعات وذلك لأن ارتفاع الأسعار وارتفاع الاجور والدخل يزيد من تكاليف انتاج السلع فيقلل من

امكانية منافستها للسلع الاجنبية في الأسواق الخارجية فتتدهور كمية الصادرات، كذلك فان ارتفاع الاسعار في الداخل يؤدي إلى زيادة الواردات سواء من السلع الإنتاجية أو الاستهلاكية فقيام الدولة باستثمارات يتطلب زيادة وارداتها من الأجهزة والآلات والمكن نظراً لتدهور قيمة عملتها فان هذه السلع تكون باهظة التكاليف كذلك فان زيادة أسعار السلع الاستهلاكية في الداخل يرتب زيادة في الاستيراد خاصة وأن ميل البلاد المتخلفة على الاستيراد كبير فيكلفها ذلك ضياع لجزء هام من مكاسبها من العملات الأجنبية ويقلل من أثر المضاعف على الدخل لزيادة التسرب نتيجة الاستيراد.

هـ - يؤدي ارتفاع الاسعار داخل البلاد إلى زيادة نفقات الدولة مما قد يضطرها إلى زيادة مواردها عن طريق الضرائب، أو عن طريق الاقتراض وزيادة الإصدار النقدي. ونظراً لسهولة الحل الأخير فانه يكون الأكثر إفراء مما يؤدي إلى تفاقم التضخم.

ولذا يجدر بالدول الآخذ بالنمو عند التعاطي لهذه الوسيلة أن تأخذ في الاعتبار مشاكلها الخاصة وظروفها الاقتصادية فتحدد حجم القوة الشرائية المصدرة وتحدد نوع الاستثمار الذي يمول هذه الاستثمارات كذلك يجب استخدام هذه الطريقة على فترات متتالية حتى تتجنب بذلك ارتفاع الاسعار واثار التضخم الضارة على الانتاج والتوزيع. وإن إحكام الرقابة على الاسعار وزيادة عرض السلع وإنقاص القوة الشرائية الفائضة برفع أسعار الضرائب يمكن الدولة من إعادة التوازن الاقتصادي ويحد من آثار التضخم.

### الحالة الثالثة : القروض الخارجية

تكون القروض الخارجية من الناحية الاقتصادية نوعاً معيذاً لما لها من آثار

دولية خاصة بالنسبة للدول الدائمة والمدينة. ويترتب على هذه القروض وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقرضة تسعين بها سواء لتقوية أرصدها من العملات الأجنبية أو لاستخدامها في شراء سلع من الخارج وفي كلتا الحالتين تودي هذه القروض إلى تحسين مركز ميزان مدفوعاتهما . وتتخذ القروض الأجنبية إما صورة عملات أو صورة سلع وخدمات توضع تحت تصرف البلد المدين . فإذا احتفظ بها في الصورة الأولى أمكن بواسطتها تخليص السوق النقدي من العوامل الإنكماشية فيدفع إلى التوسع النقدي . أما إذا استخدمت حصيلة القرض في شراء سلع وخدمات فإن آثاره تختلف تبعاً لنوع السلع المستوردة استهلاكية أو كانت إنتاجية . ففي الحالة الأولى نجد أنها تزيد من عرض هذه السلع وتكون أداء لمقاومة إرتفاع الأسعار في الداخل ، وفي الحالة الثانية فإن استيراد السلع الإنتاجية يمكن من التوسع في الاستثمار ورفع مستوى الدخل .

يتضح من هذا أن آثار القروض تختلف حسب استخدامها فقد تكون تضخمية أو إنكماشية ، كذلك تتغير آثارها على هيكل الإنتاج في الداخل ، فتأثيرها على الصناعات المنتجة لسلع التصدير تتغير عن آثارها على الصناعات المنتجة لسلع منافسة للسلع المستوردة . كذلك فإن تأثير القروض الخارجية يكون عميقاً على هيكل النمو والبنيان الإقتصادي وهيكل أبنية التبادل التجاري فقد انجذبت الاستثمارات الأجنبية في البلاد المخلقة نتيجة إلى قطاع واحد يتصل بمد الدول المتقدمة بالمواد الأولية دون بقية القطاعات وذلك لكثرة الربح والبعد عن المخاطر . فلم تهتم القروض الأجنبية مثلاً بتصنيع هذه البلاد لإزالة الربح المتوقع وكثرة المخاطر مما أدى إلى نمو غير متوازن .

كذلك يؤثر التوسع في الاقتراض من بلد معين على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقرضة، إذ تزيد صادراتها إلى الدولة المقرضة للوفاء بالتزاماتها كذلك تزيد وارداتها بقيمة القروض المعقودة وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القرض لأن المنعجين والمستهلكين يكونوا أكثر دراية بسلع وسوق الدولة المصدرة ويتعذر تحويلهم عن هذا الاتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة (١).

تخلص من هذا أن للقروض الخارجية آثار إقتصادية هامة على الدولة المقرضة تتعدد في النهاية بمصكيفية استخدام حصيلة القروض .

#### خدمة القرض واستهلاكه :-

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقي بالنسبة لاقتصاد الدولة المقرضة، إذ يتعين عليها دفع الفوائد وإستهلاك الدين مما يشغل اقتطاع جزء من ثروة الأقليم وتصديره للخارج للوفاء بما عليها من التزامات ولا يتيسر ذلك إلا بوجود فائض في الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة في الخارج حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة للسداد .

ووجود هذا العبء على الدول المتخلفة عدم التوسع في الاقتراض الخارجي إلا في حدود طاقتها ويتعين عليها دراسة مشاكلها خاصة تلك التي تتعلق باثار القرض على ميزان المدفوعات، فقدرة الدولة على السداد بحكومة بطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب، عليها، كذلك بضخامة العبء الذي يتوقف على حجم

---

(١) دكتور عبد الرازق حسن : القروض الأجنبية والتنمية . ومعهد الدراسات المصرية سنة ١٩٥٨ .

(٢) د. محمد زكي الشافعي : المرجع السابق

الدين وأسعار فائدته وآجاله ، الى جانب ذلك عليها مراعاة مقدار التزاماتها قبل الخارج قبل عقد القرض وأخيرا يتعين عليها أن تأخذ في الاعتبار حجم احتياطياتها من الذهب والعملات الاجنبية .

وتجدر ملاحظة أن خدمة الدين وسداده تتطلب توجيه القروض لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل ونتاج السلع التي يزيد الاقبال عليها في الخارج أو تلك السلع التي تشبع السوق المحلي فتوفر العملات الأجنبية .



## الباب الرابع

فائض القطاع العام



يعتبر تزايد دور الدولة في الحياة الاقتصادية سواء بتدخلها بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ظاهرة عالمية تتحقق في كافة الدول على السواء وان اختلف مداها حسب الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل منها . فهذا الدور ضئيل نسبياً في الدول الرأسمالية التي تؤمن بسيادة الملكية الخاصة وتفوق الدافع الخاص ، ولكنه يتسع في الدول الاشتراكية التي تستند إلى قاعدة عريضة من الملكية الجماعية قد تشمل الاقتصاد بأكمله والتي توكل إلى الدولة نسبة هامة من النشاط الاقتصادي لتحقيق أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية ، كما يتزايد هذا الدور في الدول المتخلفة التي تتطلع إلى التنمية . فإلى جانب قيام الدولة بالخدمات المختلفة التي اتسع نطاقها وتعددت أشكالها فإنها تضطلع بجانب كبير في النشاط الانتاجي وتنسج ملكيتها سواء بالعنف أو نتيجة لتطور تدريجي بالتوسع في الاستثمارات .

وقد أدى اتساع نشاط الدولة - الذي يختلف في هدفه وأساليبه وتنظيمه عن النشاط الخاص - إلى تزايد أهمية القطاع العام وإلى سيطرته على جانب متزايد من الاقتصاد القومي . ويشتمل القطاع العام بهذا المفهوم على نشاط الدولة المتعلق بقيامها بالخدمات بوصفها سلطة ذات سيادة وعلى نشاطها الاقتصادي في مختلف القطاعات ، كما انه يضم العديد من التنظيمات : فيشمل المرافق الادارية والهيئات العامة والمؤسسات والشركات الاقتصادية العامة والمختلطة . ويمكن تقدير أهمية هذا النشاط بأساليب عديدة ، وان لم يكن هناك مقياس قاطع واضح لحجم القطاع العام يسمح بالمقارنات الدولية

---

• يشكر الكاتب زميله الدكتور علي عياد لقراءته للأصل وما أثاره من مناقشات كان لها أثر في توضيح بعض جوانب هذا البحث .

ومتابعة تطوره عبر الزمن . ريقوم أحد هذه الأساليب على التقدير النسبي لمتطلبات وحقوق القطاع العام على ثروة الاقليم أو على الموارد المختلفة كالقوة العاملة أو رأس المال . ولا شك أن هذا المعيار يتطلب احصائيات دقيقة لتوزيع اليد العاملة أو رأس المال القومى والثروة القومية . وكذلك يمكن تقدير حجم القطاع العام بنسبة الانفاق العام الاستهلاكى والانتاجى إلى الدخل القومى . ومن الواضح أن مثل هذا المقياس لا يعطى صورة صادقة عن تأثير وحجم هذا الانفاق والتدخل الحكومى ، فليست العبرة فى ذلك بالحجم بل بسيطرة الدولة على بعض المراكز الاستراتيجية والاقتصادية .

أما المقياس الثالث فهو نسبة القيمة المضافة التى يساهم بها القطاع العام إلى الدخل القومى بتكلفة عناصر الانتاج . ويمكن انتقاد هذا المعيار على أساس انه لا يعبر بطريقة دقيقة عن ناتج النشاط الحكومى ، فقد ترتفع الأجور نتيجة ضغوط للتنظيمات العمالية كما أن زيادة الأرباح قد لا تعكس الكفاءة فى استخدام الموارد .

كذلك يمكن أخيراً تقدير الأهمية النسبية للقطاع العام بنسبة إيرادات الدولة إلى الدخل القومى مبيناً بذلك مدى سيطرة الدولة على الموارد . ولكن هذه الإيرادات كالضرائب والأرباح وغيرها قد لا تعكس بدقة مدى هذه السيطرة على موارد الانتاج ، إذ قد يتضمن نشاط الدولة الانتاجى العديد من المشروعات التى تحقق عجزاً، كما أن إيرادات الدولة قد تزيد بمعدل أقل من معدل زيادة الدخل القومى ومن ثم تنخفض نسبة الإيرادات إلى الدخل القومى رغم زيادتها فى واقع الأمر بصفة مطلقة . كما أن هذا المقياس لا يعبر عن تحويل هذه الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع العام ، فقد تكون إيرادات الدولة نتيجة لنشاط قامت به الدولة ابتداء ولم يكن تحت سيطرة القطاع الخاص من قبل .

- 
1. Barrère : Economie Financiere, Dalloz 1965, Tome II P. 42.  
— Meier : Leading issues in Development Economies, Oxford 1964 P. 443 .

ولاشك أن اتساع القطاع العام وزيادة أهميته في مختلف الدول قد أوجد العديد من المشاكل التي يتعين بحثها . وسنميز لأغراض هذه الدراسة — داخل القطاع العام — بين القطاع الحكومي التقليدي والقطاع العام بمفهومه الضيق . ونقصد بالقطاع العام بالمفهوم الضيق مجموعة المنشآت التي تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التي تدار بها المرافق والمنشآت الحكومية التقليدية (١) كما نقصد بفائض هذا القطاع الفارق بين تكلفة إنتاج سلعه وخدماته وسعر بيعها . ويختلف اصطلاح الفائض بهذا المفهوم عن اصطلاح أرباح المشروعات ، فهو أكثر شمولا واتساعاً ، كما أن هذا الاصطلاح أكثر ملاءمة بالنسبة للمشروعات العامة لتملكها وإدارتها بواسطة الدولة وعدم وجود مساهمين أو شركاء في أرباح موزعة (٢) كما هو الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة .

ويحقق هذا الفائض أهدافاً عديدة ، فهو مؤشر لحسن توزيع الاستثمارات وأداة للحكم على كفاءة المشروع ومصدر لتمويل نشاط الحكومة واستثماراتها وتوسع المشروعات وزيادة طاقاتها ، فقد تحول الدولة جزءاً من هذا الفائض وتستخدمه بجانب إيراداتها الجارية في تغطية نفقاتها العادية ، أو توجيهه إلى تمويل نشاطها الانتاجي ، كما قد تحتجز المشروعات جانباً منه لتجديد رأسمالها وزيادة استثماراتها . ويثير توزيع هذا الفائض بين الحكومة والمشروع العديد من المشاكل (٣) كمركية ولا مركزية الاستثمار ومشكلة الحوافز ومشكلة الرقابة .

ولا شك أن أهمية فائض هذا القطاع تتغير من دولة إلى أخرى : فهي مرتفعة في الدول الاشتراكية ، وتقل في الدول الرأسمالية ، كما تتزايد مكانتها في الدول المتخلفة . ويهدف هذا البحث إلى دراسة العوامل المحددة

(١) د. جميل أحمد توفيق — د. صبحي نادر قريصة : في اقتصاديات القطاع العام :

دار الجامعات المصرية ١٩٧٠ — ص ١٥٥

(٢) Robson W. : Nationalized industry and public ownership

Allen and Unwin 1966 P 414.

UN. : Economic Bulletin of Asia and the Far East, 1960 P. 42



لهذا الفائض والتي نعتقد أنها تدور حول موضوعات ثلاث هي حجم القطاع، وإنتاجية وحداته وأسلوب التسعير المتبع . وسنخصص لكل موضوع منها <sup>مبحث</sup> ~~مبحث~~ مستقلاً على النحو التالي مع الإشارة إلى وضع هذه العوامل الثلاث في الدول المختلفة في نظامها الاقتصادي أو درجة تقدمها :

الفصل الأول : حجم القطاع – الأسباب الدافعة لوجوده وحدوده.

الفصل الثاني إنتاجية وفعالية مكونات القطاع العام .

الفصل الثالث : أسلوب تسعير منتجات القطاع العام .

## الفصل الأول : حجم القطاع العام - أسباب وجوده وحدوده

يتكون القطاع العام في الدول المختلفة إما نتيجة لتطبيق بعض المبادئ السائدة في الدولة أو لأسباب عملية أو قد يكون لعوامل هي مزيج بينهما (١). وتختلف أهمية هذا القطاع العام من نظام اقتصادي إلى آخر ، فلكل نظام فلسفته ، ومتى تحددت المعالم الأساسية للنظام الاقتصادي طبقاً لفلسفته تحدد بالتبعية حجم القطاع العام ومركزه والدور الذي يلعبه في الاقتصاد القومي . فوجود قطاع عام كبير نسبياً في بعض الدول الرأسمالية لا ينفي الاختلاف في طبيعة القطاع العام في كل من الدول الرأسمالية والاشتراكية . وهو اختلاف أصيل بين طبيعة النظامين . فهو ينشأ في الأولى لتحقيق أهداف النظام الرأسمالي وذلك لمحاكمة أو تخاشي حدوث أزمات سياسية أو اقتصادية تهدد النظام ، كما أن نطاقه وحدوده محكومة بفلسفة النظام ، فهو في حالة تبعية للقطاع الخاص الذي يسيطر على الاقتصاد القومي ، وهو ينشأ لتأكيد الملكية الخاصة في المجالات المختلفة ، وعند تحويلها إليه يكون ذلك مقابل تعويض عادل (٢) .

أما في الدول الاشتراكية فهي وإن تعددت أنظمتها ومفاهيمها لا تختلف في ضرورة الحد من الملكية الخاصة التي تعتبر منبعاً لعدم المساواة والظلم الاجتماعي ، كما أنها تتفق في مبادئ هامة هي : ملكية جماعية لوسائل الإنتاج وإدارة ديمقراطية لهذه الوسائل وتوجيه الإنتاج لاشباع حاجات المجتمع ، ولا شك أن مدى هذه الملكية وأهمية القطاع العام التي قد تمتد لتشمل الاقتصاد بأكمله ترتبط بفلسفة النظام وكيفية تفسيرها واختلاف ظروف التطبيق .

وبجانب هاتان الفلسفتان نجد الدول المتخلفة - التي قد لا تدين بأيهما -

---

(١) د. عبد الكريم صادق بركات : المالية العامة - النفقات والقروض - مؤسسة شباب الجامعة لسنة ١٩٦٥ ص ٣٧ - ٤٠ .

(٢) د. صبيح قريضة : المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

المنطلقة إلى التقدم والتي يبرز فيها قطاع عام — خاصة بعد حصولها على استقلالها — لا يتعارض وجوده مع قيمها بل تجذبه فلسفتها الهادفة إلى تحقيق معدلات متزايدة لتنمية سريعة وفعالة .

ومن الواضح أن هناك العديد من الأسباب التي تساهم في تكوين وتحديد حجم القطاع العام في كل من هذه الدول والتي قد يكون بعضها مشتركاً فيما بينها ولكن البعض الآخر تنفرد بها كل منها لدواعي نظرية وتطبيقية . كذلك تجدر الإشارة إلى أنه وإن كان من المنطقي ارتباط زيادة الفائض مع زيادة الحجم — هذا مع افتراض كفاءة محددة وسياسة تسعير معينة — إلا أن هيكل هذا القطاع ونوعية المنشآت التي يحتويها والمرحلة التي يمر بها لها دور أساسي في تحديد هذا الفائض .

#### القطاع العام في الدول الرأسمالية :

اعترى المذهب الرأسمالي وتطبيقاته تعديلات عديدة أدت إلى نمو حجم القطاع العام بدرجة كبيرة لم تكن في مخيلة من بشروا به . ويمكن الإشارة إلى أهم هذه الأسباب التي دفعت إلى توسيع نطاق القطاع العام :

١ — أسباب تاريخية : (١) قامت الدولة في العديد من الدول الرأسمالية في مراحل تنميتها الأولى بنشاط هام ساهم في تنميتها ودعم تقدمها ، فانجلترا تدخلت بطريقة غير مباشرة كفلت الحصول على الموارد والمواد الأولية وضمنت النقل والأسواق لتصريف منتجاتها . كما حمت الحكومة في ألمانيا الصناعات الناشئة وساهمت في القيام بالمشروعات الأساسية اللازمة للتنمية كالسكك الحديدية وغيرها من مستلزمات الانتاج الضرورية . كما تملك الدولة في فرنسا الصناعات الهامة والمناجم . كما قامت الدولة أيضاً في اليابان بدور هام في التنمية وذلك باهتمامها بالطرق والمواصلات والبنوك لتمويل

---

Barre : Le developpement Economique, cahier de (١)  
L'I.S.E.A. 1958 P. 12.

Hanson : Nationalization, Gorge and Unwin 1963, P. 26

PublicEnterprise and Economic Development P. 58.

النشاط الاقتصادي وخلق الصناعات الجديدة التي نقلت ملكيتها إلى القطاع الخاص بعد نجاحها ، كما قدمت الكثير من الخدمات التي دعت وشجعت على القيام بالمشروعات الخاصة .

كذلك فقد دفعت الحروب المتعددة في الدول المختلفة إلى سيطرة الدولة على جانب متزايد من الاقتصاد القومي للاعداد لها أو تحقيق كسبها ، أو لاعادة بناء ما خربته . هذا بالإضافة إلى ما يستتبعها من تأمين للممتلكات الاعداء ومن يتعاون معهم .

كما يتولد القطاع العام من بعض الظروف والحوادث العارضة التي تدفع الدولة إلى التدخل ، كتأمين منشأة مهددة بالافلاس أو بعجز مستمر في نشاطها حماية للمساهمين ، أو لتأكيد اشراف الدولة على منشأة تقدم خدمة تمس الصالح العام وتحصل على معونة مستمرة من الحكومة ، كذلك الوضع بالنسبة لشركة تكون مصدراً لقلق اجتماعية نتيجة اشتداد الصراع بين ملاكها والعاملين فيها فتسيطر عليها الدولة وتوهمها لتصفية هذه الخلافات .

٢ - أسباب نظرية : نتجت عن تطور الفكر الاقتصادي ، فقد أظهرت الأحداث العيوب العديدة لمذهب الاقتصاد الحر كانتشار الاحتكارات واغفال اشباع حاجات ضرورية للمجتمع وسوء توزيع الدخل وعدم قدرته على التوظيف الكامل للموارد . وقد تدخلت الدولة في البدء لتعالج - دون تعديل للمبادئ الرائدة للنظام - كلما دعت الحاجة ودون المساس بجوهر النظام . ولكن تطور وتقدم المجتمعات الصناعية أظهر مشاكل عديدة متزايدة كانتشار البطالة وانخفاض معدل الربح وزيادة حدة التقلبات الاقتصادية . وقد دفع هذا إلى مطالبة الاقتصاديين بوضع حدود للحرية الاقتصادية ورسم اطار أوسع للدولة لتتدخل لا للمعالجة فحسب بل لتوجه وتعديل وتقوم بالانفاق الاستثماري كي تضمن نمو الدخل واستقراره وحسن توزيعه . وقد أوضحت التجربة عجز الأساليب غير المباشرة في حالات عديدة عن تحقيق الهدف بدقة ، وأن سياسة الدولة

تكتسب فعالية أكبر بسيطرتها على جزء من الاقتصاد القومى يخضع مباشرة لقراراتها وتتحكم فى إنتاجيته واستثماراته، وأنه كلما ازداد حجمه ازدادت فاعليته فى القطاع الخاص وتحقيق أهداف الدولة .

٣ - أسباب اقتصادية وفنية : تبغى الدولة من وراء قيامها بالمشروعات العامة أو تأميم المشروعات القائمة حسن استخدام الموارد وزيادة الانتاج . وتقليل الضياع وتوجيه الاقتصاد ومثال ذلك :

(١) تأميم بعض الصناعات الاستراتيجية كالبنوك وصناعة الحديد والصلب، حيث تعتمد عليها العديد من الأنشطة ويتوقف على سياستها رفاهية المجتمع واستقراره .

(ب) محاربة التكتلات والاحتكارات التى تبغى تحقيق أكبر ربح وينجم عنها سوء استخدام الموارد وزيادة استغلال العامل والمستهلك .

(ج) يسمح التأميم بتوفير نفقات الدعاية التى تنفق نتيجة المنافسة الاحتكارية والتى لا تساهم فى تحسين نوع الانتاج .

٤ - يسمح تملك الدولة لبعض المشروعات باستخدام أساليب الانتاج الحديثة ، فقد تتقاعس بعض المنشآت عن ذلك لعجزها عن توفير الأموال الضخمة اللازمة، أو لعدم رغبتها فى تحمل المخاطر، أو لأن ذلك قد يكلفها بعض الخسائر باحلال آلات حديثة محل الآلات القديمة خاصة إذا ما كانت فى مركز احتكارى يبعد عنها شبح المنافسة التى تدفع إلى التجديد . أما تدخل الدولة فإنه يسمح بتحسين ظروف العمل وتخفيض تكاليف الانتاج لصالح الصناعة والمستهلك .

٥ - تقوم الدولة بالنشاط لتخلف القطاع الخاص عن القيام به، كانشاء بنوك للائتمان الزراعى . كما تتدخل لتنظيم بعض القطاعات أو لانشاء نماذج وحدات إنتاجية أو لتكوين تنظيمات ضرورية لدعم النشاط الخاص .

وتجدر الاشارة إلى أن التأميم فى هذه الدول لا يبنى الحد من الملكية



الخاصة ، ولا يؤدي نمو القطاع العام إلى المساس بجوهر الملكية الخاصة .  
فنزاع الملكية يتم مقابل تعويض ، فهو يحل محل الملكية بالتغير القانوني  
من شيء إلى آخر ، وقد يكون التعويض أكبر من القيمة الفعلية . بمعنى  
أن التأمين يعد انقاذ لرأس المال من الضياع الكامل أو الجزئي .

٦ - أسباب مالية : قد تهدف الدولة من وراء قيامها بنشاط معين  
لتحقيق عائد كبير يزيد من وارفدها المالية لتغطية نفقاتها المتزايدة كاحتكار  
الدخان والكبريت في فرنسا . ويوجه اقتصاديو هذه الدول العديد من النقد  
لمثل هذا النشاط الذي قد لا يحقق إيراداً للدولة أكبر من الضريبة المشروطة  
عليه لو بقي في يد القطاع الخاص بالإضافة إلى القائه أعباء متزايدة على  
على الدولة لإدارته ، هذا بجانب حرمان المستهلك من تنوع الانتاج .

ويبدو مما تقدم أنه وإن تعددت أسباب وجود القطاع العام فهو يتميز  
بضالته في هذه الدول . فهو استثناء أمله الضرورة ، وينحصر أساساً في  
المجالات التي يحجم الأفراد عن القيام بها أو يعجزوا عن ذلك أو التي يعتبر  
وجودها ضرورة لترعرع هذا النشاط وازدهاره ومثلها المنافع العامة  
الاقتصادية وبعض الصناعات الضرورية التي لا تدرك ربحاً كبيراً . كذلك فإنه  
يحتوي على الشركات المختلطة التي تحد من انفراد الدولة بالملكية ، ويتميز  
بسعى الدولة إلى بيع المشروعات التي يمكن أن تحقق الربح إلى الأفراد ،  
فهو قطاع يمثل جانباً محدوداً من الدخل القومي ولا يسيطر على جانب هام  
من موارد المجتمع ، كما أن فائضه يحكم تكوينه بمثل نسبة محدودة في إيرادات  
الدولة التي تعتمد على الضريبة أساساً والاقتراض ، كما يقوم فيها الاستثمار  
الخاص بالدور الرئيسي لتنمية الدخل القومي

### القطاع العام في الدول الاشتراكية :

أدى انتشار المبادئ الاشتراكية في العديد من الدول إلى زيادة أهمية  
القطاع العام ، فقد تولى السلطة في العديد من البلدان من يؤمن بالملكية  
الجماعية لوسائل الانتاج ولضرورة توجيه الموارد الاقتصادية لا بغرض

تحقيق الربح بل بهدف اشباع حاجات المجتمع وتحقيق المساواة وعدالة التوزيع . وتختلف أهمية الملكية الجماعية من مجتمع إلى آخر حسب الفلسفة السائدة . فبينما يهدف الفكر الماركسي إلى وضع نهاية للملكية الخاصة وينظر إلى التأمين باعتباره أداة أساسية لتغيير الهيكل السياسى والاجتماعى للدولة الجديدة وأداة لتوزيع عادل لنتائج النشاط الانتاجى ، نجد أنه فى مجتمعات أخرى، لا يعد التأمين هو الأداة الوحيدة لتحقيق العدالة بل هو أداة بين سياسات عديدة كالتوسع فى الخدمات ورفع نصيب الأجور وفرض الضرائب التصاعدية . ولا يمتد التأمين إلى كافة وسائل الانتاج دفعة واحدة بل هو أداة لنقل ملكية المشروع الخاص إلى القطاع العام تنفيذاً لأهداف سياسية واجتماعية واقتصادية . فليس للملكية نفس القدسية التى تمتعت بها فى الماضى فقد تطورت من حق مطلق إلى وظيفة انتاجية تنتج من مجهود الفرد والمجتمع ، ولذا يتعين أن تمارس بطريقة لا تسيء أو تستغل المجموع . وتجعل الإشارة إلى قيام التأمين بدور هلم فى بناء تكوين القطاع العام، لا تقل بعد ذلك نسبة المنشآت الموثقة نتيجة لتوسع الدولة فى النشاط وقيامها بالمشروعات المختلفة .

ويختلف مدى التأمين وأهمية الملكية العامة من بلد اشتراكى إلى آخر (١) ، وقد تحقق أقصى مدى له فى الاتحاد السوفيتى حيث تم تأمين الأرض وجميع المؤسسات والمشروعات الفردية التى تستخدم عدداً من العمال يزيد عن حد معين. فهناك اقتصاد اشتراكى تمتلك فيه الدولة وسائل الانتاج ، يتكون من قطاعين قطاع عام وقطاع تعاونى يتميز بالملكية المشتركة لوسائل الانتاج ويوزع فيه العائد على أساس كمية العمل ، وهو شكل من الملكية يتناسب مع درجة تطور قوى الانتاج . ويحمى القانون الملكية الخاصة

---

(١) عبد المنعم فوزى د. عبد الكريم بركات د. يونس البطريق د. على عياد : التنظيم الضريبية . المكتب المصرى الحديث سنة ١٩٦٨ ص ٢٢٦ .

د. عبد الكريم صادق بركات . دراسات فى الاشتراكية . المكتب المصرى الحديث ١٩٦١ ص ٩١ .

الفردية التي تنصب على الدخول الناتجة عن العمل وعلى منزل للسكنى ، ولكنه يمنع الملكية الخاصة للأسمالية . وقد بلغت الملكية الجماعية لوسائل الانتاج ٩٩,٤٪ في عام ١٩٥٠ .

أما في الديمقراطيات الشعبية فنجد قطاعاً عاماً وقطاعاً تعاونياً وقطاعاً خاصاً يتكون من صغار منتجي السلع ومن الفلاحين وأسرهم الذين يعملون في أرض يملكونها ومن أصحاب الحرف الذين يقومون باستغلال وسائل الانتاج الخاصة بهم . وتتفاوت أهمية الملكية الخاصة ونوعيتها ، فهي هامة في مجال الصناعة والتجارة في ألمانيا الديمقراطية ، ولها دورها في نطاق الزراعة في الصين ، ولكنه مع ذلك فهو قطاع مؤقت محكوم عليه بالاندثار والفناء .

فالقطاع العام يقوم في هذه الدول بدور القوة الدافعة في الاقتصاد . وهو ينمو بمعدل أسرع من نمو القطاعات الأخرى ، ويتحول اليه تدريجياً منتجو القطاع الخاص ، ويتركز في هذا القطاع الفائض الذي يحول جزء منه إلى الدولة بواسطة الضرائب لتمويل نفقاتها الجارية ويوفر الأموال اللازمة للاستثمارات ، كما يترك جانباً منه - يتزايد أهمية مع الاتجاه إلى اللامركزية - في يد المنشآت لتمويل استثماراتها وتوسعاتها .

ويدفعنا استعراضنا للتطبيقات الاشتراكية المختلفة إلى التساؤل عن حدود القطاع العام (١) ، ونظرياً يمكن القول بامتداد الملكية الجماعية إلى المشروعات التي يكون الانتاج فيها ذو طابع جماعي (٢) فيحقق بذلك التوافق بين شكل الملكية وطابع الانتاج ، ويتوقف هذا الطابع على عدد الفروع التي يعتمد

---

(١) في رومانيا يساهم القطاع العام ٩٦٪ من الإنتاج الصناعي ، ٦٣٪ من التجارة وبإجمالي أنشطة المرافق العامة والبنوك والقطاع التعاوني يساهم بـ ١٤٪ في الانتاج الزراعي ، والخاص بـ ٥٩٪ . وفي يوغسلافيا يبلغ ناتج القطاع الخاص ثلاث أضعاف القطاع الانتاجي .

(٢) اسماعيل صبرى عبد الله : تنظيم القطاع العام الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية دار المعارف ١٩٦٩ ص ٧٣ .

عليها المشروع موضع الدراسة لتحقيق ناتجه وعدد الفروع التي تستخدم هذا الناتج كسلعة وسيطة . ومن الميسور معرفة هذا التداخل بمداول المدخلات والمخرجات التي تبين نسبة ما يدخل في انتاج كل قطاع من القطاعات الأخرى على أساس الدراسة الفعلية . وحيث لا يظهر هذا الطابع الاجتماعي فان الدولة تعجز عن الادارة الفعالة للوحدات ومثالها عودة الاتحاد السوفيتي إلى التنظيمات التعاونية في القطاع الزراعي مع تأمين الملكية . ولكن بالإضافة إلى هذا المعيار الاقتصادي فقد يمتد التأمين إلى مجالات أخرى أوسع لأسباب سياسية تأكيداً للتحرر الوطني ودعماً للقوى الثورية . وفي حالة تأمين بعض الوحدات الصغيرة يكون الحل لانجاحها هو تصفية هذه الوحدات أو إدماجها في وحدات أكبر أو إعادة بيعها للقطاع الخاص .

فالقطاع العام في هذه الدول هو القوة الدافعة، ويتوقف على فائضه وكيفية توزيعه رقي المجتمع ونموه وتحقيق أهدافه .

#### **القطاع العام في الدول المتخلفة :**

تظهر الدراسة مدى ما يحيط بالدول المتخلفة من مشكلات ويكتنفها من عقبات تعرقل تنميتها وتدفع إلى ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لتدليلها والتغلب عليها لتحقيق معدلات كبيرة في التنمية . فقد بدى فشل نظام المشروع الخاص في ظل الحرية الاقتصادية لأسباب عديدة ، إذ أن السعي إلى تحقيق أكبر ربح ممكن قد يترك حاجات عديدة للمجتمع غير مشبعة إما لتطلبها مبالغ ضخمة أو لزيادة المخاطر التي تحيط بالمشروع أو لعدم تحقيقه للربح . كذلك تفتقر المشروعات إلى خدمات الانتاج الأساسية مما يقلل من فرص الاستثمار المربح ويترك العديد من الموارد الاقتصادية غير مستغلة ويقوض المشروعات الصناعية ويرجع الاستثمارات قصيرة الأجل . كذلك أدت الحرية الاقتصادية إلى إضعاف المنافسة وتكوين



الاحتكارات والتكتلات ، وإلى توالى الدورات والأزمات ، والتفاوت فى توزيع الدخل وازدياد أهمية البطالة وانخفاض مستويات المعيشة (١) .

وقد أظهرت التجربة اختلاف ظروف الدول المتخلفة الآن عن وضع الدول المتقدمة التى تركت تنميتها للدافع الخاص منذ أكثر من قرنين .

فالدول المتخلفة دول تابعة لاقتصاد مسيطر خضعت غالبيتها إلى وقت قريب لهذه الدول المسيطرة مما حد من حرية توجيه سياستها بطريقة تمكنها من حماية مصالحها . كذلك فإنها تفتقر إلى أغلب العوامل التى ساعدت هذه الدول على النمو، فهى تعاني من مشكلة سكانية نتيجة ارتفاع معدلات زيادة السكان لزيادة عدد المواليد وانخفاض حجم الوفيات وعدم سهولة سبل الهجرة وقلة فاعلية سياسة تحديد النسل فى الفترة القصيرة . وتقدر الزيادة السنوية بنسبة تتراوح بين ٣,٢٪ تقابل ٠,٨٪ فى إنجلترا فى مراحلها الأولى للتنمية . وينتج عن ذلك زيادة الانفاق الحكومى على الخدمات والتوسع فى الاستهلاك سواء كان لمنتجات محلية أم مستوردة والحد من المدخرات العامة والخاصة وامكانية استيراد السلع الانتاجية مما يحد من التنمية ويقلل من امكانية التقدم .

كذلك تعاني هذه الدول من قلة حجم مدخراتها وسوء توجيهها وتدهور انتاجية زراعتها وعدم توافر طبقة من المنظمين تضطلع بمهمة اقامة لمشروعات التى حد من وجودها ضخامة رأس المال اللازم لتمويل التنمية لكبر الاستثمارات وتعقد الفن الانتاجى وضرورة استيراد وسائل الانتاج من الخارج . ويختلف هذا الوضع عن حالة بعض الدول الرأسمالية فى مرحلة تصنيعها كإنجلترا مثلا التى استفادت من بساطة الفن الانتاجى ومن تصنيع

---

(١) د. عبد الكريم صادق بركات اقتصاديات الدول العربية مؤسسة شباب الجامعة

١٩٧٠ ص ١٣١

جميل توفيق - د. صبحى قريصه : المرجع السابق ص ١٦٥

عبد الكريم بركات : المرجع السابق ص ١٤٧



وسائل انتاجها داخل بلادها فانتشرت آثاره إلى مختلف القطاعات . هذا بالإضافة إلى أن ارتفاع معدلات زيادة السكان في هذه الدول تتطلب حجماً مرتفعاً من المدخرات بالمقارنة بالوضع في إنجلترا - وتبدو فداحة هذه المشكلة إذا تبينا أن نصيب الفرد من الدخل رغم انخفاضه في هذه الدولة كان أكبر ارتفاعاً من متوسط دخل الفرد في الدول المتخلفة الآن ، أى أنه يترك هامشاً أكثر أهمية للمدخرات الخاصة . كذلك نلاحظ أن ارتفاع معدلات الاستثمار في الدول الغربية التي تراوحت ما بين ١٠ ، ٢٥٪ من النواتج القومية وبلغت ٢٥٪ أثناء مرحلة الانطلاق ما يشير إلى ضرورة قيام الدول الراغبة في التنمية بمعدلات استثمارية مشابهة .

نخلص من ذلك إلى اختلاف تجربة الدول المتخلفة الآن وتغاير أوضاعها وكثرة ما تعانيه من مشاكل مما يدفع إلى ضرورة تدخل الدولة لتحقيق مستوى معيشي أفضل . ويختلف مدى هذا التدخل حسب الأيدلوجية المعتنقة ، فقد يكون التدخل شاملاً اعتناقاً لفلسفة اشتراكية ، وقد يحدث التدخل بالقيام بالمشروعات الصناعية الهامة ونقلها بعد ذلك إلى القطاع الخاص تأكيداً لفكر رأسمالي ، وقد يحدث التدخل مع الإبقاء على تعايش القطاعين العام والخاص استناداً إلى فلسفة غير مستوردة تحقق مصالحة الجماعة والفرد ، وتعترف بالملكية الخاصة كبداً وتنظر إليها كوظيفة اجتماعية ، لا أداة استغلال ، وتسعى إلى تحقيق التنمية دون ظلم اجتماعي . وفي هذه الأساليب الثلاث يقوم المشروع العام بدور أساسي في التنمية ، وكأداة لتعبئة الموارد وتخصيصها ، ولكن يختلف مداه حسب الفلسفة السائدة في ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية القائمة ، ودرجة نمو الدولة ومنهجها في تنمية اقتصادها .

وفي الحالة الأولى يسيطر المشروع العام في إطار خطة تبين توزيع

---

(١) د. محمد الليثي : القطاع العام والدول المتخلفة : مجلة كلية التجارة سنة ١٩٦٦

الموارد وتنظيم استخدامها لتحقيق أهداف اتفق عليها في حدود الامكانيات المتوفرة بأفضل الوسائل . ومن الواضح انه في ظل هذا الفكر تعتبر سيطرة الدولة على الاقتصاد شرط لاتمام الخطة وتحقيقها . كما يعد المشروع العام أداة الاعداد والتنفيذ والمصدر الرئيسي لتمويل الاستثمارات بفائضه المحقق سواء قامت بها الدولة مباشرة أو ترك جانب كبير منها في يد المشروعات (١) .

أما في الحالة الثانية فتكتفى الدولة بالقيام بالمشروعات الرئيسية ومستلزمات الانتاج الضرورية، ويختلف مدى تدخل الدولة من بلد إلى آخر ولكنه محكوم بمرحلة التنمية وبدرجة نمو المشروع الخاص . فوجود المشروع العام موقوف بالحاجة اليه ثم نمله بعد نجاحه إلى القطاع الخاص مع استخدام الأساليب غير المباشرة لتدعيمه . ويبدو من هذا الضالة النسبية للقطاع العام وبالتالي انخماض أهمية الفائض في التمويل وإن استخدم في فترات نجاحه واحتفاظ الدولة به في تمويل مشروعات جديدة ضرورية .

أما في الحالة الثالثة ، أى في مرحلة تعايش القطاعين فيثور السؤال عن أهمية القطاع العام وحدوده وعن دور فائضه .

ومن المتفق عليه أن هناك خطوط عريضة تحدد نطاق المشروع العام في هذه الدول ، فيدخل في اطار القطاع العام المشروعات الأساسية التي تضطلع بها الدولة في ظل الاقتصاد الحر ، كذلك القيام بالصناعات التي يهجرها القطاع الخاص سواء نتيجة لقلّة الربح أو زيادة المخاطر . كما تنظم الدولة الأسواق النقدية والمالية، وتنشئ البنوك لتعبئة المدخرات وتنسيق انسيابها في مجالات الاستثمار المختلفة ، كما تضطلع الدولة بالمشروعات التي يتطلب عملها بكفاية مرتفعة تنظيمها على أساس احتكاري حتى لا تضيق الموارد أو تبدد . كما يجب أن يمتد نشاطها إلى قطاع التجارة الخارجية دون استبعاد للنشاط الخاص بل وخلق نوع من المنافسة بينها لرفع كفاية

---

(١) د. جميل توفيق - د. صبحي قريضة المراجع السابق ص ١٨٨

المؤسسات العامة ، كما يتعين أن تسيطر على تجارة الجملة الداخلية للحد من تقلبات الأسعار بل والسعى إلى خفضها وتنظيم توزيعها . كما يمكن للدولة أن تتدخل بطرق غير مباشرة في الأنشطة التي تخلق صعوبات في القيام بها وإدارتها كالنشاط الزراعي للوحدات الصغيرة والنشاط الحرفي ليتفق مع الخطة .

وفي ظل هذه الفلسفة نجد أن المشروع العام ضرورة تملأ الحاجة إلى التنمية ، بينما هو في الدول المتقدمة قد يكون أساساً وليداً للتكنولوجية السائدة كما يرتبط في هذه الدول المتخلفة بنمط التنمية المتبع ومنهج التصنيع سواء بالبدء بالصناعات الخفيفة أم الثقيلة. ولا شك أن المنهج الثاني يتطلب تدخلاً أعمق لتطلبه معدلات أكبر من الاستثمار بهدف إحداث تغيرات سريعة في فترة محدودة (١) . ولكن تجدر الإشارة أن اختيار المنهج يتوقف على عوامل عديدة وحسب ظروف الدولة السياسية والاقتصادية وفكرها ومدى تأثيرها بالمعونات والقروض الخارجية التي عادة ما ترتبط بفكر معين.

فالقطاع العام في هذه الدول ليس ضرورة فلسفية بقدر ما هو جزء رئيسي من الاقتصاد القومي تحرص الدولة على تعايشه مع القطاع الخاص لتحقيق تنمية الدخل واستقراره ، وبضمان المساواة في المعاملة المالية والقانونية والاقتصادية حتى ترتفع كفاءته . كما أن اتساع نطاقه ليس نتيجة لفلسفة جامدة بل يبنى على كفاءة فنية وإدارية ومبررات اقتصادية موضوعية حتى يحقق أفضل ناتج بأقل تكلفة لصالح المجموع ، بمعنى أن يستند التوسع في هذا القطاع إلى توافر ثقة المواطنين فيه وفي كفاءته في تحقيق الأهداف دون تولد بيروقراطية طاغية فاسدة تتمسك بتطبيق فكر لصالحها وعلى حساب المستهلك والمواطن .

---

(١) محمد زكي الشافعي التنمية الاقتصادية ص ٨٨ .

Salmon : Public Enterprise in Economic Development

N.I. P No. 192, 1962, P 3

U. N. : Op. cit. P 4

## الفصل الثاني : انتاجية وفعالية مكونات القطاع العام

يرتبط حجم فائض القطاع العام بكفاءة المشروعات العامة . هذا مع افتراض ثبات حجم هذا القطاع ، وعدم تغير أسعار منتجاته . فزيد هذا الفائض بارتفاع كفاءة المشروعات العامة أى بالاستغلال بطريقة أفضل للموارد والطاقات القائمة كما يقل الفائض بانخفاض الكفاءة فتجعل المشروع عبئاً على الدولة وتحد من الاستفادة من الامكانيات المتاحة (١).

ولا تطلب زيادة الكفاءة لتحقيق الفائض فقط ولكن لها أهميتها في حد ذاتها مما يجعل السعى اليها ليس محل خلاف بل ان فقدانها يهيء أسهم النقد التي توجه للمشروعات خاصة كانت أم عامة . كذلك لا يغنى توسع القطاع العام باضافة مشروعات جديدة لزيادة الفائض عن هدف كفاءة المشروعات القائمة بل هي أمر لازم في كلا النوعين ، فقد يحقق الارتفاع بالكفاءة عائداً أكبر عن التوسع في المشروعات ، ولذلك أهمية خاصة في الدول التي يتزايد انفاقها العام بمعدل يزيد عن إيراداتها والتي يتعين عليها أن ترتفع بانتاجية نفقاتها حتى لا تزيد الاعباء على المواطنين . كذلك يجب ألا تكون زيادة الفائض برفع الأسعار وسيلة لحجب تدهور الكفاءة . كما أن انخفاض الفائض - بل وتحقيق عجز - ليس دليلاً على قلة الكفاءة بل قد يكون ذلك نتيجة لبيع منتجاته بأسعار منخفضة حددتها الحكومة مع سيرة بكفاءة عالية .

ولا تحدد الكفاءة أهداف المشروع أو الخدمة ولكن تبين الفعالية كيفية الوصول اليها . وبينما يخضع تحديد الأهداف للفلسفة السياسية والاقتصادية ويكون موضع خلاف ووجهات نظر متعارضة ، نجد أن الارتفاع بالكفاءة مسألة فنية تحتاج لخبرة ودراسة واسعة للانتاج وعناصره وأساليب أداء كل عنصر وكيفية عملها معاً . كما تتطلب الإلمام بالمشاكل

---

Armand : Service public et productivité

(١)

Hanson : Nationalization and public ownership P 43.

الفنية والمالية والتنظيمية . فهي سعى مستمر لضمان الفعالية في استخدام الموارد من أجل الارتقاء بمستوى معيشة الأفراد .

وهناك العديد من المعايير والمقاييس التي تقدر بها كفاءة المشروع والتي تعد نسبة هامة منها في نفس الوقت أساليب وأدوات لتقييم الأداء والرقابة والمقارنة بين شركة وأخرى . وتبين هذه المعايير مدى ما تحمقه الوحدة من الأهداف الموضوعية كما تظهر أفضل أساليب الانتاج ودرجة الافادة من العناصر المختلفة ، وتبرز الانحرافات ومسبباتها وتحدد مراكز المسئولية مما يهيئ لأداء سليم ويمكن من اتخاذ القرارات التي تحقق الأهداف بأقل تكلفة . وتجدر الإشارة إلى أن استخدام هذه المعايير والاستفادة منها يتطلب إدارة ذات كفاءة عالية تقود الوحدة الانتاجية وتلتزم بالأسلوب العلمي في الإدارة فتجمع بين كفاءة الإدارة وحسن تقييمها للأداء وإدراكها لمواطن القوة والضعف في الوحدة الانتاجية ورسم أنسب سياسة لتحقيق الأهداف . وكثيراً ما تفتقر الدول المتخلفة في مشروعاتها العامة إلى عدم توافر الخبرات الفنية رغم ازدياد عدد موظفيها . ويرجع ذلك لنقص التجربة واختلاف خصائص وطبيعة الإدارة في المصالح الحكومية عن الوضع في المنشآت مما لا يجعل من الموظف الكفء في المرافق الحكومية ادارياً ناجحاً في قطاع الأعمال .

ويعتبر معيار الكفاءة الانتاجية أحد أساليب تقييم أداء المشروع والحكم على حسن استخدامه للموارد المتاحة له . ويقصد به العلاقة بين حجم الانتاج وبين الموارد الانتاجية أو بين انتاج ومستخدم . فترفع الكفاءة بثبات الناتج مع خفض المدخلات أو بزيادة الناتج مع ثبات العناصر المستخدمة أو انخفاضها . ومن الواضح أن ارتفاع الكفاءة - مع افتراض ثبات الأسعار - يؤدي إلى زيادة الفائض أو تقليل العجز نتيجة زيادة الناتج أو خفض التكاليف أو تحقيق الاثنين معاً . بل إن هذا الفائض يمكن أن يتحقق مع خفض السعر وارتفاع أجور العمال نتيجة لزيادة حجم الناتج



وارتفاع الانتاجية التي تجدد من زيادة التكلفة مما يظهر أن رفع الكفاءة هو أساوب  
 ووسيلة فعالة لتحقيق الأهداف ولو تعارضت ، كحاجة المشروع لرفع السعر  
 لزيادة الفائض ، مع ارتفاع أجور العمال ، أو خفض الأسعار لصالح المستهلك .  
 وتتحدد الكفاءة الانتاجية بالقياس والمقارنة (١) . ويمكن التفرقة  
 بين أساليب القياس النوعية التي تقيس أداء كل عنصر من عناصر الانتاج  
 عن قرب اثناء تشغيله ، وأساليب القياس الاحصائية التي تأخذ في الحسبان  
 جميع المخرجات وجميع المدخلات . ومثال الأولى قياس انتاجية الآلة ،  
 معدل استخدامها ، تكلفة تشغيلها في الساعة ، تحسيناتها ، استهدافها  
 للحوادث .. وكذلك قياس كفاءة عناصر الانتاج الأخرى . ولا شك  
 أن قياس انتاجية العمل لها مكانتها باعتباره العنصر الحيوى الذى تعتمد عليه  
 بقية العناصر في أداء العملية الانتاجية . وتعتمد أساليب قياسه إلى ابراز  
 الجهد ، مدى اجادة العامل ، مطابقة ما يؤدونه بالمستويات  
 القياسية مع مراعاة موضوعية التقييم ، مع الأخذ في الاعتبار لقدرات الأفراد  
 واختلاف مستويات المعيشة حتى يمكن الحكم على الكفاءة الفعلية ورسم  
 السياسة الكفيلة بالارتفاع بانتاجية العمل . وتتميز مقاييس الكفاءة النوعية  
 بأنها تسمح بمتابعة الأداء في كل وقت ، كما تعطى صورة واضحة وسريعة  
 للإدارة عن أية زيادة في الكفاءة ، ويمكن من التقييم المستمر الأداء وفقاً  
 لمقاييس معيارية للتشغيل الصحيح الكامل ومقاييس فعلية سابقة  
 في المشروع أو منشآت مشابهة . ولكن يعيبها أنها لاتعكس تغيرات العناصر  
 الأخرى للتغيرات في العنصر المقاس . ولذا فتستخدم في حالة العناصر  
 النادرة ، وحينما تكون التغيرات الأخرى طفيفة .

- 
- (١) د. جميل توفيق وصبحى قريضة : المرجع السابق ص ٦٢  
 د. محمد ابراهيم الدسوقي : تحديد معايير الكفاية الانتاجية - مطبوعات معهد الادارة  
 ص ٢٠  
 د. مصطفى كامل السعيد : دراسة لبعض مشاكل الانتاجية - مصر المعاصرة سنة ١٩٦٨  
 ص ٥٥٧

Ardant : op.cit. P4.

Hanson : op. cit. P. 44.

أما الكفاءة الانتاجية الاحمالية فتأخذ في الاعتبار جميع عوامل الانتاج مجتمعة وليس عاملاً واحداً ، وتستعمل لقياس كفاءة الوحدة الانتاجية بصفة عامة أو الخط الانتاجي . فهي تهتم بالاجماليات ولا تنزل إلى التفاصيل ، كما تتطلب للقيام بها اكتمال البيانات بعد وقوع الحقائق في نهاية العام أو كل فترة . ويتطلب تحديد مجموع المخرجات والمدخلات إيجاد وحدة قياس عامة ، مما يؤدي إلى التفرقة بين الكفاية الانتاجية العينية حيث يعبر عن المدخلات والمخرجات بكمياتها - مثل ساعات العمل - وبين الكفاية الانتاجية الاقتصادية أو الايرادية : حيث تتخذ القيمة المالية لكل مدخل أو مخرج وحدة للقياس وهو حاصل ضرب كمية المدخل أو المخرج في سعره . ويلاحظ أن نطاق المعيار الأول ضيق حيث يتطلب تماثل السلع والخدمات محل المقارنة أو وجود منتج واحد وعدم قيام أكثر من وحدة في الانتاج . أما بالنسبة للمقياس الثاني فيتعين لدقته أن يؤخذ في الحسبان تغير الأسعار حتى يمكن من مقارنة سليمة لأغراض الكفاءة وبيان مدى استخدام المشروع لموارده بطريقة كاملة وصحيحة .

وإلى جانب معيار الكفاءة الانتاجية الاحمالية يبرز معيار القيمة المضافة ، وهذا المعيار يعكس مدى كفاءة المشروع في استخدام الموارد التي توضع تحت تصرفه . كذلك يستخدم للحكم على كفاءة النظام الاقتصادي وقطاعاته والأنشطة المكونة له . ويقصد بالقيمة المضافة القيمة الانتاجية التي خلقها المشروع وأسهم بها مع غيره من المشروعات في خلق الانتاج القومي . وتتكون هذه القيمة من عوائد عناصر الانتاج من ايجار وفوائد ومهايا وربح ولذا فانه لا يفيد بطريق مباشر لبيان مكانة الفائض الاقتصادي للمشروع لأنه معيار أكثر عمومية ويكون الفائض جزء منه . بل ان استخدامه كمؤشر لكفاءة المشروع يتطلب تحليل هذه القيمة وتعديلها باستبعاد العناصر التي لا ترتبط بالكفاءة كارتفاع الأجور والايجارات وزيادة الربح للقوة الاقتصادية للمشروع. ولكن ذلك لا يقلل من أهميته كمعيار ييسر استخدامه في الدول التي تبغى زيادة الدخل وحسن توزيعه بجانب التجاء الدول إلى

معايير إجمالية عديدة تكمل النقص وتعالج عيوب المعايير الأخرى . ومن هذه المعايير الأخيرة مؤشر تخفيض نفقات الإنتاج والتحقق من تنفيذ خطة الإنتاج . فالمعيار الأول يحفز العاملين على رفع إنتاجيتهم للحصول على نصيب من الأرباح المحققة من هذا الحفـض في التكلفة أى بزيادة الفائض ، إلا أنه قد يدفع المشروع إلى استخدام الأنواع الرخيصة من المواد الأولية والوسيلة بغض النظر عن جودتها وعن نفعها مما يعد استخداماً غير رشيد للموارد .

أما بالنسبة للمعيار الثانى وهو المتعلق بتنفيذ خطة الإنتاج - وحيث يؤدى كل تجاوز للخطة إلى مضاعفة المكافأة وكل قصور عن بلوغ الأهداف المخططة يستوجب العقاب - وبالتالي تحقيق الفائض المخطط فانه يعد فى الدول المخططة مؤشراً رئيسياً لنجاح المشروع . ولكن يعيب هذا المعيار سعى المسئولين عن ادارة المشروع إلى الحصول على خطة سهلة تقل عن امكانيات المشروع الحقيقية حتى يضمنوا تحقيق الخطة واستمرارهم فى الادارة والحصول على المكافآت . كذلك يعتمد فى الإنتاج على مستلزمات مرتفعة الثمن تحصل عليها المشروعات من مشروعات أخرى ولا تحاول تصنيعها ، كذلك يتولد الحافز لتجاوز الناتج المخطط بغض النظر عن مدى الطلب عليه .

نتبين مما سبق تعدد المؤشرات والمعايير التى ترمى إلى قياس كفاءة المشروع وتوضيح نقاط القوة والضعف . وقد حاولنا الربط بينها وبين الفائض ، ولاحظنا أن بعضها يستخدم لقياس الكفاءة النوعية لعناصر الإنتاج . وهناك مقاييس إجمالية ، وجدنا ان بعضها لا يربط بطريق مباشر بين الكفاءة والفائض الذى قد يزيد رغم ثباتها أو ينخفض رغم ارتفاعها نتيجة العديد من العوامل الخارجية مما يستدعى التحليل وتحقيق هذا الربط . ويعد معيار الربح أفضل المعايير التى تعبر عن الكفاءة والذى يبرز بوضوح دور الكفاءة فى تحقيق الفائض ، هذا مع الأخذ فى الاعتبار أنه - كما تبينا من قبل - قد يكون أكثر شمولاً من مفهوم الربح .

ولعل توضيح المقصود بالربح هو نقطة البدء لدراسته ككميار للكفاءة .

وقد تعددت مفاهيم الربح بين الاقتصاديين والمحاسبين ورجال الادارة والضرائب ، بل اختلف الاقتصاديون فيما بينهم في تفسيرهم لمداولة وتحديد وظيفته . فعرفه الكلاسيك بأنه الفائض المتبقى من ثمن البيع بعد استبعاد نفقات الانتاج ، فلم يحدث فصل بين عائد المال ودخل المنظم - نظراً لعدم وضوح الفرق بين المنظم والممول في نظرهم - واستعملوا معنى الربح بمفهوم عائد رأس المال المستثمر (١) . وجاء العصر الحديث بتغيراته فأظهر مفهوماً جديداً للربح : فلرأس المال فائدته ، وللعمال أجورهم ، وللأرض ريعها ، وما يتبقى هو الربح ، وان اختلف الاقتصاديون في تبريره ، فمنهم من ربط بينه وبين وظيفة المنظم ، فهو إما مقابل كفاءته أو العنت الذي يصيبه ، أو هو في نظر آخرين عائد للمخاطرة أو مقابل للتجديد ، متميزاً بذلك عن الربح الذي يظهر نتيجة للاحتكار . كذلك ينظر اليه بعض الاقتصاديين على أنه نتيجة لتنظيم معين . ولكل تفسير عيوبه ومزاياه ، مما يجعل من العسير الاقتصار على تفسير واحد للربح ، ويدفع إلى تفضيل تفسير واسع يتضمن جوانبه المختلفة ، أو تقسيم يشمل مختلف مصادره . مثال ذلك أن البعض (٢) يفرق بين الربح الاقتصادي الناتج من عدم التأكد والتجديدات ، والربح غير الاقتصادي الناتج من تمتع المشروع بقوة احتكارية ، والربح الدفري الناتج عن عدم كمال وعدم دقة الحسابات .

أما وظائف الربح فعديدة ، فهو مكافأة للمنظم ، ومؤشر لنجاح المشروع والارتفاع باننتاجية عناصره المختلفة ، ومصدر لتمويل الاستثمارات سواء بالنسبة للمشروع أو الدولة ، وهو أداة لتوجيه الانتاج ، ومصدر لمكافأة العاملين بالمشروع .

---

(١) Burzelay A. : Verite des prix et services publics, Librairie Droits et jurisprudence, 1971, P 114.

James : La pensee economique au XX siècle. Tome II 310

(٢) د. جميل توفيق ود. صبحي قريصة : المرجع السابق ص ٢٠



وتختلف أهمية هذه الوظائف في النظم الاقتصادية المختلفة . فالربح في نظام المشروع الخاص حافز وهدف وموجه . فهو مبرر وجود المشروع واستمراره وفقاً للفلسفة الرأسمالية ، وبغية رجال الأعمال في نشاطهم ، والمحدد لكيفية توزيعهم للاستثمارات ومؤشر لنجاح المشروع . وقد يكون هذا المؤشر للنجاح دليل على الكفاءة . كما هو الوضع في حالة المنافسة الحرة - بعكس الأمر في حالة المنافسة غير الكاملة ، حيث لا ترتبط بالربح كمؤشر للنجاح وبدوره . كدليل للكفاءة - مما يتطلب البحث والتحليل بين نوعية الربح التي تعبر عن الكفاءة ، وإن كان وجود الربح ككل قرينة على نجاح المشروع في ظل فلسفة النظام .

أما المشروعات العامة في هذه الدول فهي محدودة النطاق ، وتعمل في مجالات محددة ولا يكون ربحها مصدراً هاماً للتمويل ، بل إن غالبيتها لا تسعى إلى تحقيق الربح ، بل وتعاني بعضها عجزاً . ولكن ذلك لا يحول دون النظر إلى تحليل بعض عناصر الربح واستخدامها كأداة لقياس إنتاجيتها أي تحقيق أهدافها بأفضل استخدام للموارد المتاحة .

أما في الدول الاشتراكية فتهدف المشروعات أساساً إلى إشباع حاجات المجتمع المتزايدة ، ويحكم توزيعها بين القطاعات المختلفة معايير اقتصادية واجتماعية وسياسية ، ولا يعد الربح هدفاً في حد ذاته ولكن يساهم في اختيار المشروعات التي تقام داخل القطاعات كما أنه مؤشر للحكم على كفاءة المشروع ودليل لاستخدام الموارد أفضل استخدام ، بالإضافة إلى أنه مصدر لتمويل التنمية واستثماراتها وتدعيم لأنشطة الدولة .

وإذا ما بحثنا في مصادر الربح في النظامين الرأسمالي والاشتراكي لوجدنا اختلافاً في تكوينها وفي أهميتها النسبية . فهو يرجع أساساً إلى عدم التأكد والابتكار والتجديد ، كما يظهر الربح نتيجة للاحتكار وسيطرة المشروع سواء بشراء عناصر الانتاج أو بيع منتجاته ، كما يرجع أيضاً إلى عدم شمول عناصر التكاليف . وبينما يعتبر العنصر الأول - وهو عدم التأكد -



أهم المصادر في النظام الرأسمالي يقل دوره في الدول الاشتراكية ، حيث لا يسمح هذا النظام بتقلب الاستثمار والانتاج ، وان لم يختلف تماماً خاصة بالنسبة للمشروعات التي تباع منتجاتها في الخارج أو تعتمد على هذه الأسواق في حصولها على مستلزمات انتاجها . كذلك فكما يظهر الربح الدفترى في الدول الرأسمالية لأهداف المضاربة أو كسب رضا المصادمين فهو قائم كذلك في الدول الاشتراكية لما لألة السلطات العليا والحرص على المواقع المكتسبة مما يؤدي إلى طمس معالم الحقيقة .

ويبدو من ذلك اختلاف أهمية هذه العناصر حسب درجة تدخل الدولة للحد من التقلبات ومقاومة الاحتكارات . ومع ذلك فالربح الابتكاري — بزيادة الفائض أو خفض العجز نتيجة لحسن استخدام الموارد — هو مؤشر هام للحكم على كفاءة المشروع ، ويزيد أهمية هذا المقياس في الدول الاشتراكية وبالنسبة للمشروعات العامة في الدول الرأسمالية . ومن الواضح أن استخدامه يستدعي تحليل عناصر الربح واستبعاد العوامل التي لا ترتبط منها بالكفاءة .

ففي الدولة الاشتراكية — التي يخضع اقتصادها لخطة شاملة — يضطلع هيئات التخطيط بدور رئيسي يتغير مداه حسب نوع التخطيط المتبع في تحديد خطة المشروعات التي يعد تنفيذها شرط ضروري لتحقيق أهداف الخطة العامة ، كما يبرر أرباح هذه المشروعات — التي تحدد مقدماً — كنتيجة لقرارات هيئات التخطيط وليست لقرارات المشروع . وتتوقف هذه الأرباح على نوع النشاط الانتاجي الذي يباشره المشروع وعلى أثمان عناصر الانتاج والسلع والخدمات المباعة — والتي يتحدد مستواها مركزياً أو يسمح بتغيرها في حدود مقررته — وعلى حجم المنتج . كذلك الأمر بالنسبة للمشروعات المخطط لها مقدماً تحقيق خسارة مخططة ، سواء نتيجة لتزايد حجم انتاجها ، أو كيفية تسعير منتجاتها أو مشترواتها ، أو نتيجة لما تحققته من غائد اجتماعي كبير ، أو لتحقيقها لهدف العمالة أو لتطلبها

فترة طويلة لتحقيق أرباحها مما يؤدي إلى عدم تغطية إيراداتها لنفقاتها  
لعدد من السنوات (١) .

ولا شك ان تحقيق مثل هذه الأنشطة يستلزم تقييماً فعالاً لنتائجها غير  
المباشر وتنظيماً تدريجياً يسمح لهذه المشروعات بأن ترتفع إيراداتها لتغطية  
نفقاتها بل ولتحقيقها لفائض يسمح بتمويل توسعها : فالمشروعات في الدول  
الاشتراكية تتمتع بشخصية مستقلة وذمة مالية منفصلة ، ويظهر ذلك  
في حساب مستقل للأرباح والخسائر منفصل عن ميزانية الدولة ولا يرتبط  
بها إلا بواسطة الفائض المخطط الذي يتعين عليها تحقيقه أو العجز المخطط  
الذي تقوم الميزانية بتغطيته . والمبدأ الأساسي في الإدارة هو أن تغطي م وارد  
لمشروع نفقاته وأن يقتصد فيها ، وأن يحقق ربحاً ، بمعنى السعي إلى تحقيق  
أكبر ناتج بأقل تكلفة .

ومما تقدم يتبين ان افراد المخطط بتوزيع الموارد حسب الأولويات  
المقررة ، وتدخله في تحديد نوعية النشاط والأثمان وحجم الانتاج يؤدي  
إلى التباين في معدلات الربح التي قد تصل إلى ٥٠ مثلاً بالنسبة لبعض  
المشروعات في نفس الصناعة . ولا يعني ذلك ارتفاع كفاءة بعضها بالنسبة  
لبعض الآخر بهذا القدر ، كما أن الخسارة المخططة أيضاً لا تعني انعدام  
كفاءة المشروع ، حيث أن نتائج هذه المشروعات لا تتوقف في جانب  
كبير منها على إدارة المشروع .

ولكن هذا التخطيط لا ينزع دور الربح كمؤشر لكفاءة المشروع .  
ونقصد بالربح هنا الربح الابتكاري ، وهو ذلك النوع من الربح الناجم  
من الابتكار نتيجة خفض التكاليف - بالارتفاع باننتاجية العمال والإدارة  
وبالاقتصاد في استهلاك المواد الأولية واستخدام أفضل للآلات - أو بزيادة  
الانتاج المباع عن الحد المخطط ، وبوجه عام بالارتفاع بكفاءة مختلف جوانب

---

1. Ramanaham : The finances of Public enterprises, Asia  
publishing house, 1963. P. 32.

المشروع سواء كانت انتاجية أو تسويقية أو مالية أو ادارية . ولا يعد الربح هو المؤشر الوحيد للحكم على كفاءة المشروع ، ولكن اعطاه دوراً رئيسياً في هذا المجال يعد أحد معالم الاصلاح الاقتصادي في العديد من الدول الاشتراكية<sup>(١)</sup>. وحينما ينظر إلى الربح كمعيار للكفاءة لا ينظر للزيادة في حجمه ، ولكن إلى الزيادة في معدله أى في نسبة مقدار الأرباح إلى قيمة الأصول الانتاجية . ومثل هذا المؤشر يعد معياراً لنجاح المشروع في تنفيذ خطته من جانب وفي سعيه المستمر لتحقيق الكفاءة والرشد في استخدام الموارد ، إذ يمكن القول بأن هذه الزيادة في معدل الربح تعادل الربح الابتكارى . هذا مع افتراض ثبات مستوى الأثمان وعدم اتخاذ المخططين لقرارات تقلل من حجم الربح سواء بتأثيرها على التكاليف أو على الإيرادات أو على الجانبين معاً . كذلك فان النظر إلى الربح كمعدل وليس كرقم مطلق يمكن من المقارنة أثناء تطور المشروع من سنة إلى أخرى دون أن يكون لتغير حجمه سبباً في اختلال المقارنة . كما يمكن من المقارنة بين المشروعات المختلفة بنفس الصناعة خلال نفس الفترة ، هذا مع افتراض تماثل الفن الانتاجى .

ومما يدعم اتخاذ هذا المعيار كمؤشر لكفاءة المشروع ضرورة تمتع المشروع بشخصية مستقلة ، وذمة مالية منفصلة ، ونظام محاسبى سليم ، وأن يزداد استقلاله بما يسمح للمشروع بحرية الحركة دون اخلال بخضوعه للخطة ، مع إيجاد الوسائل التى تؤدى إلى زيادة سريعة فى الانتاج وارتفاع فى انتاجية هذه المشاريع ، وذلك بالاستعاضة عن التوجيهات والقرارات الآمرة الصادرة من الجهات العليا بمؤشرات محددة وباستخدام نظم الحوافز المرتبطة بارتفاع كفاءة أداء هذه المشروعات .

ففى يوغسلافيا حلت الأدوات الاقتصادية غير المباشرة للتوجيه محل القرارات الآمرة . وفى الاتحاد السوفيتى نقصت عدد المؤشرات التى

1. U.N. : op, cit. P. 122.

تفرضها السلطات العليا ، كما يتولى المشروع بنفسه تحضير خطته المالية والفنية والصناعية . وفي بولندا تحررت المنشآت من المركزية ، فأصبح من حق المنشأة تنويع انتاجها وفقاً لطلبات المشترين ، بل في تحديد نوعية استثماراتها . كذلك تعددت في هذه الدول الحوافز الاقتصادية والمادية التي تربط بين مصلحة المشروع ومصلحة المجتمع . كما تتناسب الحوافز المادية مع حجم الانتاج ومستوى أرباحه والأهداف المحققة .

وهكذا نتبين أن فائض القطاع العام—الذي هو مجموع فوائض المشروعات—يرتبط بكفاءة الأداء ، تلك التي تقاس بأساليب عديدة من بينها مقدار ما يحتمقه من ربح ابتكارى . وتؤدي زيادة هذه الكفاءة إلى زيادة الفائض وإلى حسن تنفيذ الخطط ، وفي تمكين الدولة — وخاصة في الدول المتخلفة — من تحقيق أهدافها ورفع مستوى معيشة الأفراد .

### الفصل الثالث : أسلوب تسعير منتجات القطاع العام

هناك علاقة واضحة بين الأسعار والفائض ، فتستطيع المنشأة أن تتحكم في حجم الفائض عن طريق سياستها السعرية في ظل الظروف السائدة في السوق — كمرونة الطلب على منتج الصناعة ومركزها التنافسي في سوق المنتج وعوامل الانتاج الخ . فيمكن للمنشأة التوسع في الانتاج والبيع بسعر منخفض ، كما يمكنها تحديد الانتاج والبيع بسعر مرتفع أو تحقيق هدف الفائض بتطبيق أسعار تمييزية بدلا من وضع سعر موحد . كذلك فإن ارتفاع الفائض لا يقترن بالأسعار المرتفعة أو العكس ، فقد ينخفض الفائض رغم ارتفاع الأسعار نتيجة لانخفاض كفاءة المنشأة وارتفاع تكاليف انتاجها ، كما قد يرتفع هذا الفائض لارتفاع الكفاءة رغم انخفاض السعر ، هذا بالإضافة إلى درجة مرونة الطلب على منتجاتها وغير ذلك من ظروف السوق .

وليس هناك صعوبة في تحديد أسعار انتاج منشآت القطاع العام إذا كانت تعمل في قطاع تسود فيه المنافسة الكاملة . إذ تملئ قوى السوق في هذه الحالة السياسة السعرية المتبعة ، فإذا كانت المنشأة تسعى لتحقيق الربح

فإنها تقدم انتاجها بجودة وبأسعار مقاربة لجودة وأسعار سلع منافسيها .  
ولذا يقتصر دور الدولة — إذا رأت أنها السياسة المثلى — على كفالة أوضاع  
التنافس بمنع تكوين الاحتكارات وضمان تساوى الظروف التى تعمل فيها  
الشركات العامة والخاصة — بمعنى ألا تتمتع المنشآت العامة بامتيازات تحسن  
من مركزها على حساب المنافسين كاعفائها من الضرائب أو حصولها  
على معونة من الحكومة ، كما ينبغى عدم ارهاقها باعباء اجتماعية تزيد  
من تكاليف انتاجها كتشغيل عدد من العاملين أكثر من احتياجاتها لخدمة  
أهداف اجتماعية مما يحد من امكانيتها فى التنافس .

ولكن يتعين القول بعدم توافر مثل هذه الأوضاع حتى فى أكثر  
البلاد اخلاصاً لمبدأ الحرية الاقتصادية ، وهناك العديد من القيود التى تنشأ  
تلقائياً على هذه الحرية أو التى تفرض من الحكومة لتحقيق أهداف قومية  
محددة . ويشير تسعير منتجات القطاع العام فى مثل هذه الظروف مشاكل  
مختلفة ومتميزة عن تلك التى تقابلها المنشآت الفردية وخاصة إذا ما تمتعت  
بمركز احتكارى . فبينما يكون وضع هذه المنشآت الأخيرة واضحاً —  
فى النظرية على الأقل — وهو السعى إلى تحقيق أكبر ربح ممكن فإن الأمر  
يختلف عن ذلك بالنسبة للمشروع الحكومى حيث يتنازع تحديد السعر  
عوامل مرتبطة بظروف العرض أو الطلب أو بهدف الحد من ارتفاع  
الأسعار والتحكم فيها بصفة عامة .

فيثور أولاً الاختيار بين تقديم السلعة مجاناً وتغطية تكاليف انتاجها  
بواسطة الضريبة ، أو بين مساهمة المستفيد فى جزء من تكاليف الانتاج  
أو فى تحملها كلها . ويتجه الأمر إلى الحل الأول إذا كان النفع المترتب  
على هذا الانتاج يعود أساساً إلى المجتمع أو كانت تكاليف الانتاج مرتفعة  
على نحو يتنافى معه تحميلها للمستهلك مع العدالة الاجتماعية ولم يكن فى تقديمها  
بالبحان تبذير فى استخدامها وتبديد للموارد . ذلك كله بعكس الأمر

---

1 Due : Government Finance.

Irwin 1959, P. 428



في الحالة الأخرى إذ يلجأ إلى نظام التسعير إذا كان في اتباعه حد من التبذير في الاستخدام ، وأمكن قياس النفع العائد على الفرد ، ولم يكن في تحميله لجانب من التكلفة ما يتنافى مع العدالة الاجتماعية ، بالإضافة إلى أن تحصيل هذا السعر لا يولد أعباء أو نفقات كبيرة .

كذلك إذا انفردت الشركة العامة بالانتاج وأمكنها التحكم في البيع فإن هناك خلافاً في الرأي حول السياسة السعرية التي يتعين انتهاجها، فقد يجيز البعض أسعاراً مرتفعة حيث تقل امكانية المنافسة أي الاستفادة من الموقف الاحتكاري خاصة إذا لم تقابل هذه السياسة بتدمير المشترين بالإضافة إلى أن في هذا ما يهيء فائضاً يساهم في تمويل الخزانة ويقلل من الالتجاء إلى الموارد الضريبية مع ما تثيره من ردود فعل مختلفة .

وخلافاً لذلك فقد ينادى آخرون بضرورة خفض السعر للنفع غير المباشر الذي يعود على الاقتصاد القومي من جراء التوسع في الانتاج، ولإستخدام الطاقة الكلية للمشروع وعدم ترك موارد معطلة ، خاصة وأن مشروعات كبيرة تنشأ ولايتها الطاب اللازم لها في مراحلها الأولى ، ولاستيعابها عماله فائضة . كما قد تحبذ الحكومة لعوامل سياسية خفض هذه الأسعار ، كما يؤثر في تحديد السعر إرتفاع تكاليف الانتاج لأسباب اجتماعية كرفع المنشأة العامة لأجور مرتفعة لأسباب سياسية ، أو لتقديمها تسهيلات أكثر للمستهلكين لا تقدمها المنشآت الخاصة . كذلك قد تزايد التكاليف لافتقار المشروع إلى مشروعات يتكامل معها أو لدفعها لأسعار مرتفعة لمتجى بعض الموارد الأولية لأسباب اقتصادية واجتماعية أو لارتفاع تكاليف إدارتها . ويتداخل أيضاً في تحديد السعر الملائم الأهداف التي ترمى الدولة تحقيقها من وراء نظام الأسعار ، فهم أداة لتحقيق فائض وتوفير موارد لازمة لتمويل الاستثمارات التي تقوم بها الدولة أو توكل أمر انشائها إلى المشروع ، إذ أن تحقيق المنشأة لخسارة وعدم تحقيقها لربح بلقى مشكلة التمويل على

---

2. Ramanadham : The Finances of Public enterprises Asia publishing house 1962. P. 260.

الأساليب الضريبية وما يصاحب ذلك من نقص في الرفاهية الاقتصادية إذا كان التوزيع القائم للدخول مقبولا اجتماعياً ، ويحد امكانيات التوسع ، كذلك يعد السعر مؤشراً للاستثمارات والكفاية الانتاجية للمشروع . كما يراعى في تحديده تحقيق العدالة الاجتماعية (١) .

وأخذاً في الاعتبار للعوامل المختلفة التي تؤثر في تحديد السياسة السعرية فقد يؤدي تحديد سعر معين إلى تحقيق المنشأة لعجز أو لتحقيقها للتعاادل أو لتوفيرها لفائض .

١ - وتعني الحالة الأولى عجز الإيرادات عن تغطية نفقات الانتاج . ويتعين دراسة مثل هذا الوضع بحرص ، إذ أنه لا يؤدي إلى انعدام فائض المشروع المعين فحسب ، بل أنه ينقص أيضاً من فوائض القطاع العام ككل ويستلزم توجيه جزء من إيرادات الدولة لسد هذا العجز . وقد ينتج هذا العجز في ظل تسعير معين لتدهور ادارة المشروع أو لارتفاع تكاليف الانتاج . وقد ترتب هذه الخسارة نتيجة للسياسة السعرية المطبقة ، كتحديد سعر منخفض بهدف اكتساب الأسواق ولفترة محدودة أو للنفع الاجتماعي غير المباشر الذي يعود على المجتمع أو لتعذر تطبيق سعر تمييزي يمكن من تغطية تكاليف الانتاج لأسباب إدارية أو لأسباب مرتبطة بالعدالة ، أو إذا تم التسعير على أساس التكلفة الحدية لما في ذلك من تحقيق أقصى رفاهية اقتصادية إذا توافرت شروط معينة ومثال ذلك عندما تكون طاقة المشروع أعلى من الطلب الجاري لو تم التسعير على أساس التكلفة المتوسطة . ففي هذه الظروف تنخفض تكلفة أى انتاج اضافي وتزداد التكلفة الحدية انخفاضاً كلما توسع المشروع في الانتاج ، كذلك الأمر عند التوسع في مشروعات تستغل طاقتها الكاملة في الأجل القصير فينتجه لتحقيق مزايا الانتاج الكبير ، تصير التكلفة الحدية طويلة الأجل ، أكثر انخفاضاً من قصيرة الأجل .

1. Due : Government Finance, Irwin 1959, P. 428.

وتختلف الآراء بصدد هذا الوضع ، فيقبل البعض تحقيق المشروع لخسارة كنتيجة لتطبيق التسعير على أساس التكلفة الحدية (١) - والتي تقل عن التكلفة المتوسطة - لأن في نظرهم تخشى هذا العجز يرفع السعر ويحد من استخدام المنتج ويؤدي إلى سوء توزيع الموارد ، ولا يعترضون على استخدام الضريبة لتغطية ذلك العجز . وينتقد آخرون المبدأ الحدي في التسعير مبينين أن صلاحيته تستلزم عدم وجود تكلفة اجتماعية والا فانه يتعين أن يتجاوز السعر تكلفة الانتاج بالقدر الكافي لتغطية التكلفة الاجتماعية غير المباشرة . كما لا يؤدي تطبيق هذا المبدأ بالنسبة للمشروعات العامة فقط إلى تحقيق أمثل تخصيص للموارد الا إذا أخذ به في جميع قطاعات المجتمع ومشروعاته .

ومن الواضح ان مثل هذه الظروف لا تتوافر في الواقع العملي ، هذا بالإضافة إلى أن استخدام الضريبة لتغطية العجز قد يكون له آثار أكثر إضراراً بتوزيع الموارد ورفع الأسعار . كما أنه سيلقى اعباء متزايدة على الحكومة ويفوت فرصة استخدام الموارد في استخدامات بديلة أكثر نفعاً . أيضاً فانه مما يتنافى مع العدالة ان يتحمل الجميع اعباء الضريبة لصالح نفع فئة محدودة . كذلك فعدم تحقيق المشروع لعائد يؤدي إلى افتقاده لمؤشر فعال للاستثمارات ويؤدي إلى سوء الادارة وكثرة التدخل الحكومي لتقرير اعانة هذا المشروع . وفي النهاية يصعب في حالات عديدة تحديد التكلفة الحدية التي يحدد السعر على أساسها خاصة إذا كانت في تغير مستمر مع تقلبات الطلب خلال الدورة اليومية أو على مدار السنة ، وهكذا .

وقد اقترح آخرون للتوفيق بين فكرة أصحاب التسعير على أساس التكاليف الحدية وتغطية المشروع لخسارته في حالة الانتاج في ظل الغلة

---

1. Due : op. cit., P. 429.

Buchanan : The Public Finances, Irwin 1965, P. 549.

Herber : Modern Public Finance, Irwin 1971, P. 278.

المزايدة تطبيق الأسعار التمييزية للهوض بالمرفق العام وتحقيق مساواة بين النفع والدفع في حالة كل مستهلك . وتتطلب هذه السياسة قابلية السوق للتقسيم وعدم امكانية تخزين السلعة أو نقلها من مستهلك إلى آخر .

وكذلك قد يتم ذلك التوفيق عن طريق مطالبة المستهلك دفع مبلغ ثابت بغض النظر عن كمية استهلاكه بالإضافة إلى مبلغ يتغير مع تلك الكمية وبإعادل التكلفة الحدية المنخفضة. ولكن تنقد هذه السياسة بأنه يترتب عليها تحميل كل مستهلك لم توسط سعر للوحدة يتغير عكسياً مع كمية استهلاكه وهو ما يعد أساساً غير عادل للتسعير — ولذا يعالج الأمر بإعطاء المستهلك الخيار بين الدفع على ذلك الأساس أو على أساس التكلفة المتوسطة .

كذلك قد تغطي تكاليف الانتاج بتخفيض الناتج حتى تتعادل التكلفة الحدية مع التكلفة المتوسطة إذا كان هناك تفاوت بينهما يرجع لتجاوز المشروع لطاقته الانتاجية ومن ثم تكون التكلفة الحدية أكبر من المتوسطة حيث يكون المشروع يعمل في ظل الغلة المتناقصة .

## ٢ — تحقيق التعادل Break even :

ويحدد السعر وفقاً لهذا المبدأ على أساس التكلفة المتوسطة وبذلك لا تحقق المنشأة ربحاً أو خسارة حيث تتعادل الإيرادات الكلية مع التكلفة بما فيها من تكلفة الاهلاك والاحلال العادى .

وقد برر مبدأ التعادل التقليدى عدد من الاعتبارات منها المساهمة في توزيع أمثل للموارد ولإعطائه للمستهلكين فرص للتعبير عن رغباتهم . كذلك ساعد تطبيق هذا المبدأ على الاستقرار الاقتصادى فكل عجز له أثر تضخمى ما لم يقابله ادخار حكومى وكل فائض لم ينفق له أثر انكماشى . كذلك يضمن اتباع هذا المبدأ عدم توسع النشاط العام ومنافسته للقطاع

1. Tripathy : Public finance in under — developed countries, The world Press, 1968 P. 285.

الخاص ومثال ذلك التوسع الناتج من البيع بسعر يقل عن التكلفة المتوسطة ويعادل التكلفة الحدية في ظل انطباق تزايد الغلة .

ولا شك أن هناك العديد من الاعتبارات التي تدفع إلى الخروج عن هذا المبدأ، فتحقيق عجز في بعض الحالات قد يكون له مبرره كما سبق وأن رأينا . كما أنه من المبررات الأخرى للتسعير بأقل من التكلفة المتوسطة هي على سبيل المثال اكتساب أسواق خارجية أو لدعم منافسة المنتجات المحلية للسلع المستوردة بهدف توفير العملات الأجنبية ، أو قد تقوم المشروعات العامة بدفع أجور للعمال تفوق انتاجهم في بعض المناطق التي تهدف الدولة إلى رفع نسبة العمالة فيها . كما أن تدعيم منافسة المشروعات العامة للقطاع الخاص قد يكون له منفعة وتحقيقه للصالح العام في بعض الحالات . وفي الحالة العكسية فإن تحقيق المنشأة العامة لفائض يكون له دوره في تمويل توسعاتها بل والمساهمة في الإيرادات العامة لتمويل نفقات الدولة .

كذلك فإن التمسك بهذا المبدأ قد يقلل من فرصة المنشأة في التنافس ، ويضيق من فرصة الاختيار للمستهلك ، ولا يشجع على تحسين الإدارة .

وليس هناك تفسير منطقي لمثل هذا المبدأ يمثل هذا المفهوم ، أي بتساوي إيرادات المشروع مع نفقاته ، إذ أنه يفترض عدم وجود مبرر للتوسع لعدم الحاجة إليه أو يتطلب حصول المشروع على الموارد اللازمة لذلك من خارجه . ولو اتبع مثل هذا المبدأ بصفة عامة فإنه لا يكون هناك مفر من اللجوء إلى الضريبة أو القرض بصفة أساسية للوفاء باحتياجات الخطط التوسعية . وفي ذلك تركيز على بعض الموارد التي لها حدود اقتصادية ومالية واجتماعية ونفسية وإهمال لجانب من الموارد وتقييد لاختيار الدولة في رسم سياستها المالية وتحديد الأسلوب الملائم . ففي بعض الحالات يكون من المنطقي تحصيل الموارد اللازمة للتوسع في مشروع معين من مستهاكيه المتزايدين لا بواسطة الضريبة التي يتحمل عبئها جميع السواكن .



وقد تطور تفسير مبدأ التعادل فهو لا يقتصر الآن على تحصيل الإيرادات لتغطية التكلفة الكلية بما فيها الإهلاك والإحلال - بل ينصرف هذا المبدأ إلى جانب تغطية التكاليف والمخصصات اللازمة للإحلال - إلى خلق احتياطي للتوسع بل وتحقيق بعض المبالغ كمصدر لإيرادات الحكومة وتمويل الصناعات الأخرى .

### ٣ - مبدأ تحقيق المنشأة للفائض :

يرافق أغلبية المتخصصين والاقتصاديين كقاعدة عامة على تحقيق المشروع العام لفائض أو ربح عادي ، وإن كان من الصعب تحديد المقصود بالربح العادي ، ولكن يمكن القول بأنه العائد الذي يمكن أن تحققه منشأة خاصة في حالات مشابهة لو كانت تعمل في سوق تنافس ، أو بكونه العائد الذي يمكن أن تسمح به الدولة في تحديد سعر منشأة خاصة محتكرة ومثال ذلك : تقرير السعر على أساس مقارنة الأسعار بسلع مستوردة شبيهة كما يحددها السوق ، وتقرير سعر لتكوين احتياطي لازم للتمويل . فقد ينشأ مشروع عام بطاقة محدودة لا يشبع الطلب الناشئ ، مما يتعين معه تحديد سعر أعلى من متوسط التكلفة محققاً بذلك لفائض يمكن من التوسع وتحقيق زيادة الناتج وخفض السعر ، كما قد يحدد سعر أعلى من متوسط التكلفة في بعض الحالات لتنظيم استخدام الموارد وتلافى التبذير في استخدامها .

ولكن قد تسعى بعض المنشآت إلى تحقيق أكبر فائض ممكن . ويتحقق ذلك لو تم تحديد الإنتاج والأسعار بحيث يتعادل الإيراد الحدي مع التكلفة الحدية . وفي مثل هذه الحالة يتحدد السعر في اتجاه مخالف لسياسة تحقيق الإنتاج الأمثل ، بمعنى أن السعر الاحتكاري لا يسمح باستخدام كامل للطاقة الانتاجية للمشروع وعلى ذلك قد يحدد الإنتاج عند نقطة متوسط الحجم الذي يتحقق معه أكبر ربح ممكن وحجم الإنتاج عند نقطة التعادل ، ومع ارتفاع السعر يقل الإنتاج عن حجم نقطة التعادل لتقرب من نقطة الحد الأقصى للربح وتحقيق الأرباح الاحتكارية .

ولا شك أن مثل هذا التحديد في استخدام الطاقة الانتاجية بغية تعظيم الربح منتقد في ضوء ندرة رؤوس الأموال ، وان كان من المتصور نشأة حالات يمكن فيها الجمع بين المهدفين ، أى باستخدام كامل للطاقة الانتاجية للمشروع وتحقيق لأكبر ربح وذلك في حالات المشاريع المحدود الطاقة بالنسبة للطلب أو باتمامها لتوسعات تحافظ في الفترة الطويلة على زيادة العرض بمعدل يقل عن زيادة الطلب . كذلك ينتقد السعى إلى تحقق أكبر ربح ممكن بأنه قد يخل بالتخصيص الأمثل للموارد ، كما أن التسعير بهذه الطريقة يعادل فرض ضريبة على المستهلكين ، وقد لا يتفق توزيع العبء بهذه الطريقة مع مفهوم العدالة . هذا بالإضافة إلى أن التسعير على هذا الأساس يحد من رفاهية المستهلك ويخل بمبدأ سيادته خاصة لو قارناه بالتسعير على أساس التكلفة الحدية . ولكن يلاحظ أن الاتجاه إلى هذا الأسلوب له ما يبرره وعلى الأخص فيما يتعلق بتكوين فائض لازم للمساهمة في تمويل النفقات الحكومية وتهيئة الموارد اللازمة للاستثمارات على مستوى الشركة .

وقد يمكن التخفيف من النقد الموجه إليه لو قام جهاز متخصص بوضع هذه الأسعار بدلا من ترك أمر تحديدها في يد المنشآت العامة على نفس أسس فرض الضريبة ، وذلك مثلا بتخفيض أسعار السلع الانتاجية التي تعفى من الضريبة فيما لو تم انتاجها في القطاع الخاص ، كما يؤخذ في الاعتبار عند التسعير الربط بين هذا الفائض وبين الارتفاع بكفاءة وانتاجية العاملين وتحقيق الكفاية الانتاجية بصفة عامة .

في هذا الصدد نجد أن الدول الرأسمالية قد سارت على تغطية التكلفة المتوسطة لانتاجها مع تحقيقها لربح محدود ، ولم يتبع العديد منها مبدأ التسعير على أساس التكلفة الحدية . وفي بعض الحالات هدفت بعض المشروعات الاحتكارية إلى تحقيق عائد مرتفع كمشاريع الدخان والكحول ، هذا مع مراعاة أن تحديد أسعار مرتفعة لبعض المنتجات قد يخدم أهدافاً

اجتماعية واقتصادية بالحد من استهلاكها الداخلي ، كما أن في هذا ما يوفر قسراً من السلع للتصدير الخارجى وتحقيق إيراد مرتفع للخزانة .

ولعل الاسترشاد بما هو سائد في الدولة الاشتراكية له أهميته في بيان دور الأسعار في تحديد الفائض وبيان السياسة الواجبة الاتباع في الدول المتخلفة .

ويعد الثمن في الدول الاشتراكية المخططة أداة في يد المخطط لتحقيق الأهداف المختلفة للاقتصاد القومى . وخلافاً للوضع في الدول الرأسمالية حيث يعد نظام الأسعار أداة ربط وتنسيق بين قرارات الوحدات المختلفة من أفراد وشركات — فإن السعر في الدول الاشتراكية يعد عمل من أعمال السلطة ، وهو نقطة تتلاقى فيها المشاكل الاقتصادية والسياسية ، وتحديد العلاقة بالفلاحين والعمال ، وتقرير التنمية الزراعية والصناعية ، وتوزيع الدخل ، وتطوير العمال سياسياً واقتصادياً ، وتنمية العناصر الاشتراكية . فهو لا يعبر دوماً عن العلاقة بين العرض والطلب، إذ كثيراً ما تتخلف الأسعار عن الارتفاع رغم زيادة الطلب عن العرض ، أو تنخفض بنسبة أكبر مما تبررها الزيادة في العرض عن الطلب .

وتستمد المنشأة إيراداتها أساساً من بيعها لمنتجاتها بالثمن المخطط ، ويعتبر تخطيط التكلفة أساس تخطيط الأسعار ، ومع ذلك فهو لا يحدد مستواها . ففى الدول الاشتراكية لا يتحدد الثمن وفقاً لكمية العمل التى تحتويها السلعة ، بل قد يبتعد عنها كثيراً حيث يكون أساسه سعر التكلفة أو أهمية العرض والطلب أو الحث على انتاج سلعة معينة أو الاقتصاد في استخدام سلعة معينة أو تحقيق أهداف متعددة .

ونفرق داخل هذه الدول — خاصة بالنسبة للسلع الصناعية — بين مستويين للأسعار :

---

1- Maria Lavigne Les economic socialistes sovietiques et Europennes. Colin, 1970 p. 76.

(أولاً) أسعار السلع الانتاجية : وهي أسعار منخفضة تقرب من سعر التكلفة حيث يحدد السعر على أساس مجموع مخطط يتفق والمعدلات الفنية للانتاج وهامش مخطط من الربح هو نسبة منخفضة من التكلفة .

(ثانياً) أسعار السلع الاستهلاكية : تتحدد بسعر التكلفة المخطط وهامش الربح المخطط بالاضافة إلى ضريبة على رقم الأعمال .

ويشتمل سعر التكلفة على ثلاث عناصر : قيمة المواد الأولية ، اقساط الاهلاك والأجور . ويتحدد الأول منها بمقدار المستهلك مضروباً في أسعارها التي تنسم بالانخفاض حتى تخفض من نفقات الانتاج ولتسهيل عملية التمويل . أما أقساط الاهلاك فتقدر على أساس معايير معينة ، وتحدد عموماً على أساس معدلات اهلاك منخفضة ، كما تقوم الأصول على أساس أسعار منخفضة كما سبق البيان . وتسمح الدولة باستخدام المشروع لهذه الأموال للاحتلال كما يسمح لبعض المشروعات استخدام قدرأ من تلك الأموال لتمويل الاستثمارات الجديدة حتى يرتفع حجم الاستثمارات الكلية لكل صناعة . بل ان الوزارة قد تستخدم هذه الأموال في التمويل حتى لا تترك الأموال معطلة ، فلم تكن تقدر فائدة على رأس المال الذي كان يعطى للمنشأة بطريقة مجانية أما الأجور فتحددها الدولة (١) .

أما فائض القيمة أو ما يسمى بالتراكم المالى فهو الفارق بين سعر البيع وسعر التكلفة، وينقسم هذا الفائض إلى قسمين :

١ - قسم يوجد بالنسبة لكافة المشاريع المنتجة للسلع الانتاجية والاستهلاكية ويسمى بالربح المخطط ، ويتم توزيعه في مسارات ثلاث : جزء لتمويل رأس المال العامل للمشروع أو الصلة ، والثاني يحول إلى صندوق المدير لتقديم الخدمات للعاملين ، والثالث تقتطعه الدولة بواسطة

---

(١) د. عبد الكريم بركات ود. حامد دراز : مبادئ المالية العامة ، مؤسسة شباب

ضريبة على الأرباح حتى تتحكم في الأموال المتروكة للمنشأة وتمارس نوعاً من الرقابة .

٢ - قسم يتوافر إلى جانب الربح المخطط في صناعات الاستهلاك فقط . ويتم تحويله إلى الدولة في صورة ضريبة على رقم الأعمال ويتم تحديده لتحقيق أهداف عديدة .

فايرادات المنشأة يتم توزيعها بين نفقاتها اللازمة للإنتاج وفائض القيمة الذي تحققه وتحفظ بجانب من هذه الأموال مقابل الاستهلاك وجزء من الربح المخطط لتمويل توسعاتها .

وقد ترتب على الإصلاح الاقتصادي في الاتحاد السوفيتي تكوين الأسعار بطريقة تؤكد لا مركزية القرارات واستقلال المنشآت دون الإخلال بخضوعها للخطة ، وتهدف كذلك إلى ضمان أرباحية كافة المنشآت في مختلف الفروع بالسماح للمنشأة بالحصول على فائض يكفي متطلباتها في التوسع وإن استثنت من تلك القواعد نسبة من الصناعات الثقيلة التي خطط لها تحقيق عجز مخطط . وقد استند الإصلاح إلى القاعدة التقليدية في أن السعر يتكون من سعر تكلفة مخطط وهامش ربح هو نسبة فيها ، ولكن عدل بعض بنودها وكيفية تكوينها . فقد طبق معدلات استهلاك جديدة مرتفعة تتلائم وقيمة اهلاك المال المستخدم ، كما حدد سعر الفائدة على رأس المال . ويحدد الربح لا بنسبة ثابتة بين التكلفة لكافة المنشآت التي كانت تفيد المشروعات ذات رأس المال المنخفض ، ويمكن القول أن تطبيق الإصلاح أبقى تحديد الأسعار ضرورياً وتضمن الاعتماد على الفكرة القديمة في تكوين السعر ، ولكن مع الأخذ في الاعتبار لكثافة رأس المال . وقد نتج عن رفع الأسعار انخفاض عدد المنشآت المحققة لعجز . وتفاوتت في مستويات الربحية بالنسبة لبعضها التي حققت مستويات ضخمة من الأرباح . فقد تقرر سعر حسابي حيث يدفع للبائع سعر أقل من السعر المحدد ويحول الفارق لحساب الخزانة .



أما في الدول الاشتراكية الأخرى فقد تمتعت المنشأة بحرية أكبر لتحديد السعر بطريقة أقل في درجة مركزيتها - ولكن لا يصل الأمر لحد القول بأن تحديد السعر يتم وفقاً لميكانيكية سوق حر - وتحدد الأسعار بطريقة تضمن للمنشأة ربحية كافية تغطي تكلفتها وتوسعاتها ومدفوعاتا للخزانة .

### التسعير في الدول المتخلفة :

يؤدي اختلاف ظروف هذه الدول سواء من حيث مرحلة نموها أو فلسفتها الاقتصادية أو كيفية تنظيم اقتصادها إلى تغاير سياستها في التسعير وتحديد لفائض قطاعها العام . إذ يلاحظ اتساع القطاع العام في هذه الدول وتغاير هيكل تكوينه عن الوضع في الدول الرأسمالية ، فهو لا يضم فقط المنافع العامة بل يشمل إلى جانبها منشآت مختلفة في الميادين العديدة الصناعية والتجارية كضرورة لتحقيق التنمية ولتفتح الميادين التي يتقاعس القطاع الخاص عن القيام بها وللتأثير على الإقتصاد ككل ولتحقيق حجم متزايد من المدخرات لتمويل التنمية . ولعل هدف هذه الدول يدفع إلى تطوير العديد من المبادئ لتلافي تحقيق المنشآت العامة لعجزها في حالات محدودة خاصة وإن القطاع العام يقوم في ميادين عديدة حيث يتواجد مجال لربح وفير دون تقليل من رفاهية المستهلك . كما يستتبع هذا تطوير مبدأ التعادل المطبق في الدول المتقدمة والسعي إلى تحقيق المنشآت لفائض إلا في حالات يتطلبها تحقيق الصالح العام وفق الخطة الموضوعية .

ومن أمثلة الحالات التي قد يتبع فيها سياسة سعرية تؤدي إلى تحمل لعجز هي حالة توافر نفع اجتماعي غير مباشر على درجة من الأهمية إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على المنتفع بالخدمة ، ومستهلك السلعة . وكذلك للرغبة في الاستغلال الكامل للطاقة الانتاجية للشروع . ونخفض أسعاره وخاصة إذا ما كان المنتج يمثل سلعة ضرورية للطبقات الفقيرة أو كان يمثل سلعة وسيطة هامة .

أما اتباع المنشآت لمبدأ التعادل فإنه يجبر على البحث عن مصادر أخرى كالضريبة أو الاقتراض أو التضخم لتمويل نفقات الدولة في القيام باستثماراتها، ولكل مصدر حدوده فضلاً عن أن فائض القطاع العام لا يثير المشاكل الإدارية والفنية والسياسية التي يثيرها فرض الضريبة . كما لا يصطدم الفائض بضيق السوق المالي وانخفاض المدخرات في الدخل ويسمح بتجاشي الاعتماد على المصادر الخارجية كما يوفر على الدولة مساوئ التمويل التضخمي.

لهذا يميل البعض إلى تفضيل قيام هذه المنشآت بتوفير الموارد اللازمة لتمويل توسعاتها بل وتحقيق فائض يسمح بالمشاركة في عملية التنمية .

وبصدد تسعير ناتج هذه الشركات يمكننا التفرقة بين تلك التي تعمل في سوق تنافسي والمنشآت التي تتمتع باحتكار فعلي أو قانوني . ففي حالة التنافس مع منشآت القطاع الخاص يرى البعض أن يترك تحديد السعر لقوى السوق ، هذا مع عدم محاباة منشآت القطاع العام بوسائل تخفف من تكلفته وتخفف من سعره كالأعانات الحكومية والإعفاء من الضرائب، إذ في مثل هذه الحالة يكون نجاح القطاع العام وتوسعه صوري ويبقى على تحطيم المنشآت الخاصة ويحد من التكوين الرأسمالي . أما إذا صمدت هذه المنشآت دون محاباة وحقت لعائد فيكون ذلك تعبيراً عن كفاءتها ودفعاً للشركات الخاصة إلى اتباع نفس الأسلوب .

أما في حالات الاحتكار (١) فقد لا يحقق بعضها أرباحاً في مرحلة انشائها حتى تتمكن من السوق ويرتفع الطلب . ولا يمثل ذلك التعادل أو العجز ضرراً إذا كان لفترة موقوته ولم يكن تعبيراً عن سوء الإدارة وانخفاض إنتاجيتها ، ويتعين أن تشرشد الدولة في تحديدها للأسعار لمنشآتها العامة

---

1. Hanson : op. cit., p. 437.

Tripathy : op. cit., p. 298.

U.N : op. cit., p. 47.

Le financement des entreprises manufacturées du secteur public  
rapport du cycle d'études interregionales. New — York; 1972 p. 30—36.

بمعايير عديدة ترتبط بالتنمية كالتخصص الأمثل للموارد والاستفادة من رأس المال المتاح وتحقيق هذه المنشآت لفائض . ولا يتعارض تكوين هذا الفائض مع المصلحة العامة بل هو شرط لتحقيقها وهدف للمنشأة دون استغلال لمركز احتكاري لتغطية أخطاء الإدارة أو تغطية التكاليف المتزايدة من تضخم الأجور والتي يرجع جانب منها إلى توظيف عمالة زائدة مفروضة على المشروع العام . ولابد من تكوين جهاز مسئول عن السياسة السعرية يقوم باختيار الأصلاح منها على أن تتكفل الإدارة بزيادة إنتاجية هذه المنشآت . كما يتعين ألا نترك تحديد الأسعار إلى مختلف الوزراء كل في ميدانه لأن ذلك يؤدي إلى التضارب وعرقلة تنفيذ سياسة اقتصادية سليمة .

ولا شك أن فائض هذه المنشآت قد ساهم في العديد من الدول المتخلفة في تمويل تنميتها ، ويزيد دوره بالحاجة الماسة لتنمية سريعة تضطلع فيها الموارد الداخلية بالجانب الأكبر من التمويل<sup>(1)</sup>.

#### الخلاصة :

تبيننا من دراسة محددات فائض القطاع العام أن هذا الفائض لا يمثل أهمية خاصة - بين الموارد المختلفة - في الدول الرأسمالية لانخفاض حجمه ، رغم ارتفاع كفاءة العديد من مكوناته ، والمحاولات الجادة للسعي إلى تسعيره على أساس تكلفة الإنتاج الحدية . وخلافاً لذلك فإنه يمثل مكانة هامة في الدول الاشتراكية لضخامة حجمه . كما اتخذت العديد من القرارات في هذه الدول - ولا سيما في المرحلة الأخيرة - لادخال قوى السوق في تسعير منتجاته وللاارتفاع بكفاءته . أما في الدول المتخلفة فإن اعتبارات التنمية تتطلب زيادة في حجم الفائض وإن كان ذلك يتوقف على مدى الفلسفة السائدة ، ومرحلة النمو ، ومنهج التصنيع المتبع ، وينبغي العمل على الارتفاع بكفاءة هذا القطاع واستخدام الأساليب العلمية في تسعير منتجاته .

---

(1) U.N. : op. cit., p. 36.



## الباب الخامس

### النفقات العامة

\* \* \*





# الفصل الاول

## مفهوم النفقات العامة وتطوره

### اولا - تعريف النفقة العامة :

النفقة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحد تنظيماتها بقصد إشباع حاجة عامة . ويتضح من هذا التعريف أن أركان النفقة ثلاثة :-

#### ١ - مبلغ نقدي :

تقوم الدولة باتفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها . ويعد الاتفاق النقدي بمثابة الإسلوب العادي لذلك ، وإن أمكن للدولة الحصول على متطلباتها جبراً وبدون مقابل كما في حالات السخرة والاستيلاء ، أو بدفعها مقابل محدود بجانب منحها لبعض المزايا العينية. ومثال ذلك إتاحة السكن المجاني لبعض موظفيها في بعض المباني التي تملكها ، أو تخفيضها لأجور المواصلات بالنسبة لفئة من العاملين ، أو إعفاء آخرين من دفع نفقات تعليم أبنائهم.

كانت الدولة تلجأ قديماً لهذه الأساليب غير النقدية في سبيل الحصول على السلع والخدمات ولسكن أدى التطور الإقتصادي والاجتماعي إلى الحد منها لمخالفتها للبادئ الديمقراطية ، ولما فيها من إعتداء على حرية الأفراد وحقوقهم وأصبح لا يسمح بها إلا في حالات إستثنائية إذا إستدعى الأمر وتعدر على الدولة الحصول على الخدمات والأموال اللازمة بطريق الاتفاق كما في حالات الحروب . كذلك فقد قل الإلتجاء إلى منح المزايا العينية لما في ذلك من إخلال بمبدأ المساواة أمام

الآعباء العامة بجانب صعوبة مراقبتها نتيجة تعذر تقدير هذه المزايا بدقة كاملة، أو معرفة التضحية المادية المترتبة على منحها .

## ٢ - صدور النفقة من الدولة أو أحد تنظيماتها :

فيدخل في عداد النفقات العامة تلك النفقات التي تقوم بها الأشخاص المعنوية العامة وهي الدولة، والهيئات المحلية، والهيئات العامة القومية، والمؤسسات العامة، كما يندرج تحتها أيضا نفقات المشروعات العامة . فتخضع هذه المنشآت لتنظيم تجارى في إدارتها وسعيها لتحقيق الربح لا يخفى طبيعتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط متميز بقصد تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية معينة.

ولعل التوسع في مثل هذا التعريف يعكس تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الإقتصادية، كما أنه يسمح بقياس أهمية نشاطها الذي لم يعد قاصراً على ممارستها لنشاط تقليدى يتميز عن نشاط الأفراد من حيث طبيعته . ونتيجة لذلك تعد نفقة عامة تلك النفقات التي تمارسها الدولة بصفتها السيادية بالإضافة إلى النفقات التي تقوم بها تنظيماتها في المجال الإقتصادى .

وقد جرى العمل في بعض الدول كفرنسا على التمييز بين النفقات العامة ونفقات القطاع العام، قاصرة النوع الأول على النفقات التي تقوم بها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إستنادا إلى سلطات آمرة، والنوع الثانى على نفقات الدولة فى القطاع الانتاجى. كما درجت دول أخرى على توسيع مفهوم النفقات العامة بشموله لكلا النوعين من النشاط، ومثال ذلك الجمهورية المتحدة حيث تشمل النفقات العامة النفقات الواردة فى ميزانية الخدمات وميزانية الأعمال .

### ٣ - إشباع حاجة عامة :

وكما تظهر الحاجات الفردية نتيجة لوجود الفرد كحاجته للأكل والشرب والمأوى تظهر نتيجة لوجود المجتمعات حاجات جماعية كالحاجة إلى الأمن والاستقرار والعدل والحماية ضد العدوان الخارجى . وبينما يترك للفرد إشباع حاجاته الخاصة فإنه قد لا يقوى على إشباع الحاجات الجماعية أو إشبعها ولكن بطريقة غير مرضية لصالح المجتمع مما يدفع الدولة إلى تولى أمر هذا الإشباع .

وقد يبدو لأول وهلة أنه من السهل التمييز والتفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجة الجماعية بطريقة تضع عدداً فاصلاً بين نطاق نشاط الفرد ونطاق نشاط الدولة ، ولكن التعمق في الفكرة يبين أن الصعيد ليس بمثل هذا اليسر لبيان الحاجات التى يشبعها القطاع الخاص وتلك التى يشبعها القطاع المالى للدولة .

#### معايير التفرقة بين الحاجات العامة والخاصة

عرف البعض الحاجات العامة بأنها تلك الحاجات التى تقوم الدولة بأشباعها خلافاً للحاجات الخاصة التى يتولى الفرد أمر إشباعها . وهذا التعريف وإن تميز بالبساطة والواقعية باستناده فى التفرقة بين هذين النوعين من الحاجات على تحديد من يقوم بالإشباع إلا أنه لا يلتقى الضوء على طبيعة هذه الحاجات ومن يشمر بها ومبرر تقريرها ، أو بمعنى آخر فإنه لا يضع معياراً يمكن الاستناد إليه فى التفرقة مقدماً وقبل الاتفاق بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة .

وجدير بالذكر أن تخير مثل هذا المعيار لا يعتمد على عناصر إقتصادية فحسب بل أنه يعكس أيضاً الأيدلوجية التى يختار فى ظلها . فبينما يسعى أنصار المذهب الرأسمالى إلى حصر نطاق نشاط الدولة المالى فى حدود معينة فإن أصحاب

المذهب الاشتراكي يرمون إلى زيادته إلى أبعد مدى . ونعتقد أن تتبعنا لبعض المعايير التي وضعت للتفرقة بين الحاجات الخاصة والعامة يمكن من وضع تعريف يتصف ببعض الشمول .

**المعيار الاول :** إستناداً إلى طبيعة الحاجات العامة :- أدرج البعض في عدادها تلك الحاجات التي تتصف بخواص معينة والتي يتعذر على القطاع الخاص القيام بأمر إشباعها لتحقيق أهداف المجتمع من زيادة مستمرة للدخل الحقيقي للفرد وإرساء لعدالة التوزيع في ظل نظام السوق . وأولى هذه الخصائص هو عدم قابلية الخدمة للتجزئة ، بمعنى أنه يدخل في عداد الحاجات العامة تلك الخدمات التي تؤدي للمجتمع ككل ويتعذر فصلها في وحدات مجزأة قدم للمتفع بمقابل مما يخرجها من نطاق الخدمات التي تقدم عن طريق السوق خاصة وأن هذه الخدمات لا يؤدي استهلاك أحد الأفراد بها إلى انتقاص استهلاك الآخرين ، كما أنه يصعب إستبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم في تمويلها أم لم يساهم وتعتبر خدمة الدفاع مثال واضح لهذه الخدمات .

**المعيار الثاني :** يدخل أيضا في عداد الحاجات العامة تلك الأنشطة التي تحقق وفورات خارجية والتي تزيد فيها المنفعة الاجتماعية عن المنفعة الفردية نتيجة لطبيعة جهاز السوق . ومثالها القيام بإنشاء خط حديدي لا يحقق كسبا عاديا بهدف المساهمة في تعمير منطقة أو إنشاء صناعات جديدة لا نحقق ربحا في أول مراحل إنشائها .



كذلك فقد سدد معتنقوا هذا الرأي عددا آخر من الخصائص التي تدخل النشاط في دائرة إختصاص الدولة كتلك الخصائص الناجمة من المخاطر التي تحيط بالانتاج من جراء احتلال السوق ، أو نتيجة ندرة الموارد وقد بينوا أن توافر أحد هذه الشروط في النشاط يجعله نشاطا عاما وأن توافر شروط مخالفة تماما كالتقابلية للتجزئة وقلة الوفورات الخارجية يدخل النشاط في دائرة القطاع الخاص ، أما إذا توافرت خصائص مختلفة فإن النشاط يعد شبه خاص أو شبه عام حسب تقدير المجتمع لمن يقوم بالاشباع .

ونلاحظ على هذه المعايير أنها أولا وإن كانت واضحة بالنسبة للخاصية الأولى في عدم قابلية السلعة للتجزئة إلا أنها تخضع للتقدير بالنسبة للشروط الأخرى ، بمعنى أنها أقرب إلى إظهار مجالات تدخل الدولة لضمان أمثل تخصيص لتوزيع الموارد ومعالجة إقتصاد السوق منها إلى وضع معيار يفصل بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة. وإذا فإن الأقرب إلى المنطق هو التمييز في داخل الحاجات العامة بين تلك الحاجات الغير قابلة للتجزئة والحاجات المستحقة وهي تلك الحاجات التي يمكن للسوق إشباعها ولكن في مستوى أقل من المستوى الأمثل والتي يترتب على توسع الدولة في إنتاجها أو في تقديمها مباشرة للمستهلكين نفعا للمجتمع. وهذه الحاجات تتميز بأنها تتفق مع الحاجات العامة في تحقيقها لمنافع للمجتمع بالإضافة إلى المنافع الخاصة . وتعتبر خدمات التعليم خير مثال لهذه الحاجات. فتركه للقطاع الخاص قد لا يؤدي إلا لإتاحة التعليم للقادرين ولكن نشره والتوسع فيه سواء باعطاء الإعانات للمدارس الخاصة أو بقيام المدارس العامة بتوسيع قاعدة المستفيدين ، كما أنه يحقق منافع أكبر للمجتمع من إرتفاع بالانفاج

والمستوى الثقافي وتأكيد الديمقراطية السليمة .

ونلاحظ لاننا بالنسبة لهذه المعايير أنه لا يبين من يقرر هذه الحاجات ومبرر تقريرها وكيفية إشباعها . فالدولة تملك العديد من الوسائل لتقويم إعوجاج السوق . فقد تقوم بالنشاط أو تمد القطاع الخاص بالاعانات أو قد يتم ذلك بواسطة قرارات مباشرة دون قيامها بنشاط مالى . ولكن مع ذلك فإن هذا الرأى يظهر مدى ضرورة تدخل الدولة لخلق توازن اجتماعى أفضل وتدعيم حقوق الطبقة الفقيرة فى الدول الرأسمالية المتقدمة ، وتنظيم الإنتاج بطريقة تكفل إشباع حاجات عامة أكثر أهمية بواسطة القطاع العام بدلا من حاجات أقل أهمية بواسطة القطاع الخاص . كما أنه يعد خطوة يمكن الإستناد إليها فى تعريف الحاجات العامة ويعود بنا ذلك إلى التساؤل عن من يقرر هذه الحاجات وعلى أى أساس يتم ذلك وإلى أى مدى ؟

### كيفية تقرير الحاجات العامة :

نتبين مما سبق أنه بينما يشعر الفرد بحاجاته الخاصة ويسعى بوسائله إلى إشباعها فإنه يتعذر علينا القول بأن المجتمع هو الذى يشعر بحاجاته إذ أنه ليس كائنا حيا كالفرد بل هو مجموعة من الأفراد تعيش على إقليم معين وتنشأ بينهم علاقات تحدد موقف كل منهم تجاه الآخر . فالأفراد أيضا هم الذين يشعرون بالحاجات الجماعية كما يشعرون أيضا بالحاجات الخاصة وعلى الدولة أن تقوم بإشباع الحاجات العامة التى يفضلونها ويقررونها .

ولكن يثار بصدد ذلك مشكلة هامة وهى كيفية تحديد هذا التفضيل والكشف عنه وحل الخلاف الذى ينتج من التباين فى الآراء .

فبينما يمكن السوق وجهاز الاسعار من معرفة تفضيل الافراد من حيث نوع السلعة التي تنتج وكمياتها واسلوب انتاجها لاشباع حاجاتهم الخاصة فان ذلك لا يصير ممكنا بالنسبة للحاجات العامة التي يصعب إعطاء كل فرد منها حسب تفضيله وبالكمية التي يرغب فيها . إذ أن اشباع هذه الحاجات يتم بالنسبة للمجتمع ككل . بالإضافة إلى ذلك فهناك تباين واختلاف كبير في درجة شعور الافراد تجاه الحاجات العامة وتضارب في درجة اشباعها بل ان العديد منهم قد لا يكون له افضلية واضحة لنوع الحاجات العامة. ولعل مرجع ذلك إلى أن قرار الفرد وتفضيله للحاجات العامة إنما هو نتاج لمدى تقديره لمصلحته الخاصة ومصالح المجتمع ، ومدى النفع الذي يعود عليه وعلى المجتمع حسب ما تصوره له درجة ثقافته ومشاكله وظروفه الاجتماعية وصدق وشمول البيانات المتاحة له . ونتيجة لذلك فانه يصعب القول بضرورة تقرير هذه الحاجات باجماع الآراء . إذ أن ذلك يعطى للقلة سلطة ضخمة في المعارضة فضلا عن استحالة تطبيقه في المجتمعات الضخمة وتبديده للوقت والمال .

ويعتبر التمثيل النيابي وتقرير الامر بأغلبية الآراء هو الاسلوب المتبع في البلاد الديمقراطية لاستكشاف ما يرغب فيه الافراد ، وأن كان ذلك لا يحول دون سيطرة مجموعة محدودة ذات مصلحة في توجيه المجتمع . أما في المجتمعات الدكتاتورية التي تخضع لسلطة الحاكم الفرد فان مقدرات الامور تصبح رهن إشارته وتصير الحاجات العامة تعبيراً عن رغبته .

وهكذا يمكن القول بأن الحاجات الجماعية تختلف عن الحاجات الفردية في أنها تخص المجموع ولكن ليس بشرط أن يشعر بها كل أفراد المجتمع بطريقة متماثلة بل يكفي أن تشعر بها طبقة أو مجموعة معينة داخل المجتمع تملك الوسائل لاختضاع الآخرين لرأيها .

### اسس تقرير الحاجات العامة :

ويمكننا بعد أن تدبنا طبيعة هذه الحاجات وأسلوب تقريرها أن نبحث في الأساس الذى يستند اليه تقرير هذه الحاجات. إذ لا يستلزم شعور المجتمع بالحاجات الجماعية قيام الدولة بأشباعها، كما أن هناك العديد من الحاجات الجماعية يترك أمر اشباعها ولو جزئياً إلى الأفراد. والتعليم مثلاً تقوم الدولة بالجانب الأكبر منه ولكن يساهم فيه الأفراد بقسط معين .

وفى الواقع إذا ما استثنينا بعض الحاجات الجماعية الأساسية التى لا يمكن لغير هيئة عامة القيام بها كالامن الداخلى والدفاع فليس هناك معيار موضوعى دقيق يبين الجهة التى يوكل اليها أمر إشباع هذه الحاجات .

ويؤدى بنا ذلك إلى التساؤل عن مبرر قيام الدولة بأشباع حاجة جماعية ما ؟ كما يقوم الفرد مباشرة بأشباع حاجاته لما يعود عليه من منفعة اقتصادية كذلك فإن الدولة تقرر اشباع حاجة جماعية بوسائلها لما فى ذلك من نفع عام للمجتمع، وحيث أن النفع عام فإن عبء الاشباع يجب أن يتحمله الجميع. ولكن الدولة لاتبنى قرارها فى تقديرها للنفع على معايير اقتصادية فحسب بل تدخل فى اعتبارها أيضاً معايير اجتماعية وسياسية ، فالمنفعة العامة لا تستند إلى نفس أساس المنفعة الخاصة أى انها لا تستند إلى معيار اقتصادى بل تنتج عن قرار الدولة أى عن عمل سياسى ، ولذا فإن عدد الحاجات الجماعية وأن كان غير محدود فإن عدد الحاجات العامة يتحدد بمجرد صدور قرار من الدولة بقيامها بأشباع حاجة جماعية بوسائلها لما فى ذلك من نفع عام . نتيجة لذلك يختلف عدد الحاجات العامة من بلد الى آخر ، بل وفى داخل البلد الواحد تبعاً لتغير نظامها السياسى . فالطب مؤمم فى إنجلترا باعتبارها حاجة عامة ولكنه يدخل فى نطاق النشاط الخاص فى الولايات المتحدة الأمريكية لعدم اعتباره كذلك وبالمثل فإن مقدار الخدمات

التي تؤديها دولة اشتراكية تزيد عما تضطلع به دولة رأسمالية .

فمحدد الحاجات العامة يظهر أساساً نتيجة لإختيار الدولة لأهدافها .  
بمعنى أن إيدلوجية الدولة هي التي تحكم هذا النشاط وتحدد نطاقه . ففي القرن  
التاسع عشر مثلاً حدد اعتناق المذهب الفردي من عدد الحاجات العامة في الوقت  
الذي كان يمكن للدولة القوسع في نشاطها نظراً لحالة الرخاء السائدة . وقد  
أدى تدخل الدولة بعد ذلك إلى إتساع نطاق النشاط العام وأصبح كل قانون  
يضمن صفة العمومية على إحدى الحاجات الجماعية محلاً للمذهب الجماعي بدلاً  
من المذهب الفردي .

وهكذا نتبين أن محور النشاط المالي للدولة هو الطبقة الحاكمة ، وأن  
الأساس الذي يستند إليه تحديد الحاجات العامة هو المنفعة العامة ، وأن  
مصدر هذه الحاجات هو القرار السياسي المتخذ وفقاً للإيدلوجية السائدة التي  
تستمد جنورها من الوضع الاقتصادي القائم .

### حدود النشاط المالي

**الدول الرأسمالية :** بعد ذلك يمكننا البحث عن حدود النشاط  
المالي أي عن العوامل التي تقيد حريه الدولة في تحديد الحاجات العامة . وسبق  
أن تبينا أن عدد الحاجات الجماعية غير محدود ، ولكن بالعكس يمكن  
تحديد الحاجات العامة بمجرد اعتراف الدولة بالنفع العام لحاجة جماعية ما  
وقيامها بإشباعها . ويمكن أن نتبين عدد هذه الحاجات العامة ونتعرف على  
مكوناتها بالنظر إلى ميزانية الدولة وتتبع نفقاتها . ويلاحظ أن عدد هذه الحاجات  
في إزدیاد مستمر بدليل زيادة حجم النفقات العامة . ولكن هل يفهم من تحديد



هذه الحاجات العامة في وقت معين أن الدولة قد اكتفت بهذا القدر نظراً لعدم كفاية مواردها ؟ وضعها في ذلك وضع الفرد الذي يحدد دخله عدد حاجاته .

في الواقع أنه لا يمكن اعتناق هذا الرأي على إطلاقه فقد اتضح لنا من قبل أن الرخاء الاقتصادي في القرن التاسع عشر كان من الممكن أن يسمح بزيادة عدد الحاجات العامة ولكن اكتفت الدولة بدور ضئيل نتيجة سيادة مذهب الاقتصاد الحر . فالعلم للسياسي له المكانة الأولى في تحديد دور الدولة إلا أنه مع ذلك لا يمكن إغفال دور الاعتبار للاقتصادية . فإذا رغبت دولة رأسمالية في التوسع في نشاطها نجد أنه يجب أن يوافق نواب الشعب على ذلك أي على إمكانية تنفيذ هذه السياسة التي قد تتطلب زيادة في الضرائب أو في عقد القروض . كما يجب أن تراعى الأوضاع الاقتصادية التي تؤثر على إيرادات الدولة . وعلى قناتها .

**الدول الاشتراكية :** تتمتع الدول الاشتراكية بحسرية أكبر في تحديد الحاجات العامة . فهي من ناحية تسيطر على الجزء الأكبر من وسائل الانتاج وتدين بفاسفة ترمي إلى تحقيق هدفها في توجيه الموارد جميعها لصالح المجتمع ككل مما يعطى للحاجات الجماعية أولوية على الحاجات الفردية ، كما أنها من ناحية أخرى تملك الوسائل الفعالة لضمان تنفيذ التفضيل الذي تهره سواء بالنسبة للحاجات العامة الحاضرة أو المستقبلية ولكن رغم ضمان هذه السلطات فإنها تصطدم في توسعها في إشباع الحاجات العامة بمحدود إقتصادية يتعين عليها مراعاتها وأهمها :

(١) مراعاة الحد الأدنى اللازم للعيشة : إذ أن هذا الحد يعبر عن حاجات

السكان المادية والنفسية وعن مدى استعدادهم لتحمل التضحية ، وكل مساس به يؤدي إلى تدهور الانتاج وانخفاض الانتاجية . وقد أظهرت تجربة الاتحاد السوفيتي والديمقراطيات الشعبية أن تحقيق أكبر معدل نمو للدخل لا يتطلب التضحية بالقطاع الاستهلاكي والقياس بأكثر حجم من الاستثمار بل يتطلب القيام باستثمار أمثل . ويقصد بالاستثمار الأمثل ذلك الحجم من الاستثمار الذي يضمن نموا متلاحقا ومتوازنا للاقتصاد ويحقق إرتفاعا في مستوى الدخل الحقيقية بمعدل يتناسب مع الزيادة في الانتاج .

أما الحد الثاني: فهو الحد المفروض لتحقيق التوازن بين التدفق المالى والنقدى من ناحية والتدفق الحقيقى للسلع من ناحية أخرى . إذ أنه رغم دقة التنظيمات المالية في هذه الدول فقد تعرض إقتصادها لأنواع من التضخم خفضت من الدخل الحقيقى للأفراد وأثرت على توزيع الدخل .

**والخلاصة :** يمكننا تعريف **الحاجات العامة** بأنها حاجات جماعية ينتج عن إشباعها بواسطة الدولة منفعة عامة ، تقدرها الهيئات الحاكمة لحساب المجموع ويختلف مدى هذه الحاجات العامة من دولة إلى أخرى حسب أيدلوجيتها ودرجة نموها ، إلا أن هناك إتجاها نحو زيادتها ولكن مع ذلك لا تتمتع الدولة بحرية مطلقة في تحديدها بل يتعين عليها مراعاة الظروف السياسية والاقتصادية ويتعين أن يكون التوسع في نشاط الدولة مبنيا على كفاءة عالية تحقق أفضل ناتج بأقل تكاليف .

وتجدر الإشارة إلى أن قيام الدولة بإشباع حاجة عامة لا يعنى قيام الدولة بإنتاج هذه الخدمة بل معناه أن السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجة تغطى من الإيرادات العامة. فقيام الدولة بإجبات الدفاع لا يحول دون تولى القطاع الخاص

بعض نواحي إنتاج السلع اللازمة لهذه المهمة ، ولا يتطلب بالضرورة قيام القطاع العام بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات . فهناك استقلال إلى حد كبير بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الإنتاج العام .

ويجب أن تكون غاية النفقة تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد معين بالذات أو لفئة معينة على حساب الآخرين . فاستخدام الطبقة الحاكمة لمبالغ بقصد تحقيق منافع خاصة لبعض المقرين أو منافع شخصية لا يمكن إعتباره إنفاقاً عاماً ، وإنما هو إساءة أو انحراف عن تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة .

ويعتبر هذا الشرط ناتجاً من ناحية عن فكرة أن المصالح العمومية أى أجهزة الدولة لم تنشأ لتحقيق مصالح فرد بل لبلوغ غاية أسمى وأجل . ومن ناحية أخرى أن المال المنفق قد تمت جبايته وتحمل عبته الأفراد جميعاً وأن تحويل جزء منه لصالح فئة معينة أو نفع شخصي يخل بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة . فكما أن العبء عام يجب أن يكون النفع عاماً كذلك .

---

## ثانيا : تطور الفكر المالى للنفقة :

لم تحظ النفقات العامة بمكانة هامة في بحوث الكتاب الكلاسيك على الرغم من أهميتها . فهي بالنسبة لهم نقطة البدء في الحياة المالية للدولة ، إذ نحسب الدولة إيراداتها تبعاً لحجم نفقاتها ( مبدأ أولوية النفقة ) وليس العكس . ويرجع ذلك إلى صفة الضرورة والإجبار للنفقات العامة ، ذلك لضمان سير المرافق العامة والمحافظة على بقاء الدولة ذاتها . فتحديد النفقات العامة هو تحديد للمبالغ الواجب إقتطاعها من المواطنين أو بيان للعبء الذى يتعين توزيعه على المواطنين . فقد إكتفى كتاب المالية ببحث النفقات العامة من زاوية قانونية تبين طرق تحديدها وإجراءات صرفها والرقابة عليها ، وكما إنصرف إهتمامهم إلى تحديد الحجم السكلى للنفقات العامة وإلى إحكام الرقابة على هذا الانفاق لتحقيق الاقتصاد فيه وبجانية التوزيع في الأموال العامة حتى لا يزيد العبء على المواطنين . ولكن لم يهتم هؤلاء بالمشاكل الاقتصادية المرتبطة بالاتفاق المام أو بيان محتويات هذه النفقات وتوزيعها على أنواع الاتفاق المختلفة ، كالاتفاق على التعليم أو الدفاع أو على الخدمات الأخرى باعتبار أن مشكلة التوزيع هذه ليست مشكلة مالية بل هى أساسا مشكلة سياسية وإدارية تقرر حسب إختيار القائمين بالامر .

ويمكن إرجاع أساس هذه النظرة إلى سيادة مذهب الاقتصاد الحر الذى قصر

دور الدولة على تحقيق الأمن والنظام دون محاولة التأثير في الاقتصاد بما أدى من الناحية المالية لإعتقادهم في حياد النفقة إلى عدم دراسة آثارها الاقتصادية .

ومع ذلك في الواقع لم يغفل الكتاب الكلاسيك دراسة طبيعة النفقة كلية واقتصر إهتمامهم على التمييز بين بعض أنواعها، فقصروا القروض مثلا على تغطية النفقات الإنتاجية .

وخلافا لهذا الوضع إزداد إهتمام المالية العامة الحديثة بالانفاق العام. وأصبح التمييز حسب طبيعة النفقة وأنواعها . فهي لا تقل أهمية في نظر الكتاب الحديثين عن دراسة تحديد حجمها الكلى ، إذ تتغير آثار النفقات العامة حسب طبيعتها. فالإعانات الممنوحة لصناعة تختلف عن الإعانات والمنح لطبقة من المحتاجين . فالأولى نفقات إنتاجية تهدف إلى رفع مستوى الصناعة وزيادة الانتاج بينما تهدف الثانية إلى رفع المستوى الاستهلاكي لطبقة المعانين .

ويمكن القول بصفة إجمالية <sup>(1)</sup> بأن الفكر الكلاسيكي نازر للنفقة نظرة كلية بينما ينظر الفكر الحديث للنفقة من ناحية الكيف .

وسنبحث فيما يلي تطور الفكر المالى بالنسبة لطبيعة النفقة ودورها، ويلاحظ أن هذا التطور كان أكثر عمقا بالنسبة لدور النفقة عنه بالنسبة لطبيعتها :

١ - نظرة الفكر المالى لطبيعة النفقة العامة : ويبين هذا التطور الانتقال من فكرة الدولة المستهلكة إلى فكرة الدولة الموزعة .

---

(1) Duverger, Institutions Financieres P.U.F 1960

Finances publiques P.U.F. 1963



**الفكر الكلاسيكي :** لم يتعرض الكتاب الكلاسيك صراحة لطبيعة النفقة ولكن يمكن معرفة فكرهم بشأنها ضمنا من كتاباتهم . ويسدو أنهم كانوا يعتبرون الاتفاق العام بمثابة استهلاك للأموال ، إذ تقتطع الدولة جزءا من الأموال ما يكفل لها القيام بالخدمات الموكولة إليها ، فتنتقص بذلك من مجموع السلع التي يتقاسمها المواطنون فيما بينهم . ويجدر الإشارة إلى أن الاستهلاك ليس ضارافي حد ذاته إذا ما انحصر في الحدود الضيقة التي تملئها ضرورة قيام الدولة بالوظائف التي أنيط بها تنفيذها . فالدولة تقدم للمجتمع خدمات ضرورية لازمة لقيامها بخدمة الأمن والدفاع والعدالة . ولكنها مع ذلك تقتطع أكثر مما تمنح ، مما يلى ضرورة تحديد دورها .

وقد عبر « ساي » عن هذا الفكر بأن « أحسن نفقة هي الأقل حجما » ، وكما بينا فيما سبق يرجع هذا الفكر إلى استناده إلى مذهب الاقتصاد الحر الذي يؤمن بتفوق الدافع الخاص على التدخل الحكومي . فتدخل الدولة الاقتصادية أقل نفعا من قيام الفرد بهذا النشاط .

**الفكر الحديث :** تعتبر النفقة في الفكر الحديث توزيع للثروة وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة لأخرى داخل المجتمع . فالدولة تشبه مضخة هائلة تمتص لتوزع وتؤثر وتوجه لتحقيق أهدافها .

ويستند هذا الرأي إلى فكرتين :

أولا : نظرة واقعية للدولة باعتبار أنها خالق قانون مجازي لا يستهلك إنما يحول ويعيد توزيع الأموال التي إقتطعتها من آخرين . وقد كان من الممكن أن يعنق الكتاب الكلاسيك هذا التحليل ولكن مع تضمينه فكرهم في

أن الدولة حينما توزع الأموال إنما ينطوى هذا التوزيع على إساءة لاستخدام الأموال العامة أى على ضياع فى الموارد الاقتصادية .

ثانيا : لا يسلم الفكر الحديث دائماً بتفوق الدافع الخاص . فقد تكون الدولة أكثر إنتاجية من الفرد . فمثلا تمويلها للإنتاج بأموال مكتنزة لدى الأفراد لا شك أن ذلك يعتبر إستخداما أفضل لهذه الأموال بدلا من تركها عاطلة فى يد الأفسراد ولكن ليست كل نفقات الدولة يمثل هذه الإنتاجية ، فهناك نفقات عامة أقل إنتاجية من نفقات الفرد . ومثال ذلك قيام الدولة باتفاق مبالغ كبيرة لسير الادارة الحكومية يحتوى جزئيا على استهلاك للأموال التى حصلتبا ، فالفكر الحديث يميز بين النفقات الحقيقية ( الاستهلاك بالنسبة للكلاسيك ) وبين النفقات التحويلية ، فهو أكثر إنساعا من الفكر الكلاسيكى الذى يعتبر نفقات الدولة بمثابة استهلاك ينطوى جزئيا على رد للمنافع . وبذلك يبين فى الواقع أن الخلاف ليس عميقا بين الفكر الكلاسيكى والفكر الحديث حيث أن الأول لا يعتبر النفقة استهلاك بل هى نافعة أيضا حينما تقوم الدولة برد جزء مما اقتطعته بخنقها للمنافع المترتبة على قيامها بالوظائف القليلة التى أنيطت بها ، أى أن الكلاسيك قد اهتموا إلى أساس الفكرة الحديثة التى تعتبر النفقة بمثابة تحويل .

ب- دور النفقة : يرتبط تطور دور النفقة وتغير دور الدولة فى الحياة الاقتصادية فلم تعد النفقة محايدة ( النظرة الكلاسيكية ) بل لها دور إيجابى

( النظرة الحديثة ) يمكن الدولة من تحقيق أهداف معينة واحداث آثار محددة .

**المفكر الكلاسيكي :** يقصد بالنفقة المحايدة تلك النفقة التي لا تؤثر في الحياة الاقتصادية أو في حياة المجتمع بوجه عام ، أى التي لا تغير من الدورة الاقتصادية في الانتاج والتوزيع والإستهلاك التي تنتج من المنافسة الحرة بين الأفراد ولا تعدل من مراكز الطبقات الاجتماعية . ولذا فقد حد أنصار المذهب الحر من التدخل في كلا الميدانين الاقتصادى والاجتماعى . فكل تدخل للدولة بطريق مباشر أو غير مباشر يعرقل سير القوانين الطبيعية التي تحقق التوازن ، وتمويل الدولة للاعانات والهبات للطبقات الفقيرة بواسطة الضرائب المفروضة على دخول الأغنياء اخلال بالتوازن الطبيعي تؤدي مثلاً من ناحية الى خفض حجم مدخرات واستثمارات هذه الطبقة ، كما تؤدي من ناحية أخرى بتوزيعها على الطبقات الفقيرة الى رفع وزيادة الاسعار .

ويجدر بنا التساؤل عن مدى حياد النفقة؟ نجد أنه في الواقع من الصعب القول بحيادها فكل نفقة ( أو كل تغيير في حجم النفقات ) لها آثار اقتصادية ولو لم تكن مقصودة أو مرغوب فيها . ويمكن التذليل على ذلك بالنفقات العسكرية ( نفقات استهلاكية بالنسبة للكلاسيك ) . فهذه النفقات لها آثار عديدة على الاقتصاد القومى إذ أنها تحول الموارد والقوة العاملة الى استخدام أقل لإنتاجية فتقلل من حجم السلع الاستهلاكية والإنتاجية للاقتصاد القومى ، كما أنه يؤثر على ميزان المدفوعات بزيادة الواردات من العتاد الحربى وقد يحدث عجزاً فيه الى جانب ما يرتبه من ضياع فرصة استخدام العملات الأجنبية في استيراد سلع

إنتاجية لازمة لزيادة وتنمية الدخل القومي . كما أن النفقات العسكرية لها آثار أخرى أيضا لأن النفقة العسكرية قد تكون أداة لتقدم العلوم التي تنعكس آثارها على الناحية المدنية . ومثال ذلك إعادة استخدام المصانع الحربية في أوجه الانتاج المدنى . كذلك يكون الطالب الحربى جزءا هاما من الطالب على سلع معينة فيسمح بزيادة الاستثمارات فى الصناعات المنتجة لهذه السلع . هذا بالإضافة إلى الآثار غير المباشرة المترتبة على توزيع الدخول بواسطة الاتفاق الحربى .

وبطريقة إجمالية تتحدد آثار الاتفاق العسكرى تبعاً لهيكل هذه النفقات وأهدافها من ناحية وفقاً للظروف الاقتصادية السائدة . فمختلف مثلاً آثار الاتفاق العسكرى وتتغير آثاره من برنامج يرمى إلى الاتفاق على الجيش بشكله التقليدى الذى تغلب فيه النفقات على أفرادهِ وعلى عتاد لا يتطلب تجديداً فنياً وقدماء عليها ، عنه فى برنامج يهدف إلى تجهيز الجيش بعتاد حديث يتضمن اتفاق مبالغ هامة على البحث العلمى وعلى خلق صناعات هامة محلية بدلاً من استيراد هذا العتاد من الخارج .

كذلك تتوقف آثار الاتفاق الحربى على الظروف الاقتصادية السائدة أى على مدى مرونة الهيكل الإنتاجى ومدى تشغيل عناصر الانتاج . لأن ضعف مرونة الهيكل الإنتاجى يؤدي إلى عدم تجاوب سريع فى عرض السلع لمقابلة الزيادة فى الاتفاق مما يؤدي إلى ارتفاع فى الأسعار بعكس الحال إذا كان هيكل الانتاج مرناً حيث تسمح بزيادة فى عرض السلع وتشغيل لعناصر الانتاج .

وقد أدى الاتفاق الحربى فى الولايات المتحدة أثناء الحرب العالمية الثانية

١٩٣٩ - ١٩٤٥ الى مضاعفة الانتاج خلافا لما كان سائدا في بـدء الفترة  
سنة ١٩٣٩ .

وقد عزى الإقتصاديون تطور الانتاج وزيادته خلال فترة الحرب وما بعدها  
الى تغير عميق في هيكل السوق الداخلى وهيكل الإنتاج نتيجة ما أنشأته  
الدولة من المصانع التى انتقلت ملكيتها فيما بعد إلى الأفراد والى أعيد  
استخدامها فى الإنتاج المـدفى . بجانب توسع الأفراد فى الاستثمارات  
نتيجة للدخول الموزعة أثناء الحرب والى احتفظ بجانب هام منها الى ما بعد  
نهاية الحرب .

فحياد النفقة أمر كان من الصعب تحقيقه فى الماضى ويستحيل تحقيقه الآن  
خاصة وأن النفقات العامة تكون جزءا هاما من الدخل القومى . فكل زيادة أو  
انخفاض فى حجم النفقات وكل تغير فى محتوياتها أو تعديل فى هيكلها يـرتب آثارا  
عامة على الإقتصاد القومى . ولذلك نجد أن الكلاسيك قد افترضوا الضمان  
حياد النفقة اتجاهاين أساسيين لهذه النفقات أولها ضغطها وتقليل حجمها وثانيها ثباتها.  
ومن الواضح ان التطور الحديث يخالف تماما هذين الاتجاهين مخالفة كاملة . فمن  
ناحية نلاحظ تزايد النفقات العامة نتيجة اتساع نشاط الدولة ومن ناحية أخرى  
تغير حجم هذه النفقات تبعاً للأهداف الاقتصادية التى تبغى الدولة تحقيقها.

#### الفكر الحديث : ايجابية النفقة ( La depense active )

ويقصد بالنفقة الايجابية ( أو النفقة النشيطة ) تلك النفقة التى تهدف الى  
احداث آثار أخرى اقتصادية واجتماعية الى جانب آثارها المالية . وقد أصبحت  
النفقات العامة أكثر وسائل الدولة أهمية لتحقيق الأهداف المختلفة وخاصة فى



الميدان الاقتصادي - فتعددت أشكال تدخل الدولة في هذا الميدان سواء بمنح الإعانات أو بالقيام ببعض المشروعات أو بسيطرة كاملة على الاقتصاد القومي لتنفيذ خطة شاملة.

ولبيان آثار النفقات العامة يتعين الأخذ في الاعتبار للحالات المختلفة التي يكون عليها الدخل القومي ، وأحجام هذه النفقات ، وبيان الطرق المختلفة التي تمول بها .

## الفصل الثاني

### ظاهرة ازدياد النفقات العامة

تعتبر ظاهرة ازدياد النفقات العامة إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر<sup>(١)</sup> وهي ظاهرة عامة ومستمرة تتحقق في جميع الدول على السواء متقدمة كانت أم في طور النمو أيا كان نظامها السياسي والاقتصادي . وقد يحدث في سنة ما أن تنخفض النفقات العامة عن سنة سابقة عليها لسبب أو لآخر ولكن ذلك لا يخل بالظاهرة العامة وهي الانحياز المستمر لازدياد النفقات . وقد تلاحقت سرعة هذه الزيادة منذ الحرب العالمية الأولى مما رتب آثاراً هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع بأكمله .

فقد ارتفعت النفقات العامة مثلاً في فرنسا من ٥ مليار فرنك عام ١٩١٣ إلى ٥٩٠ مليار فرنك سنة ١٩٦١ ، وفي الاتحاد السوفيتي من ٤٦٧٧ مليون عام ١٩١٨ إلى ٩٩ مليار روبل عام ١٩٦٥ وفي مصر من ٨٧٨ مليون جنيه في عام ١٨٨٠ إلى ٥٣٠ مليون عام ١٩٦٠ .

ولقد استرعت هذه الظاهرة نظر الاقتصادى الألماني « فاجنر » ، فبين أن المقارنات الشاملة بين الدول المختلفة في العصور المتتالية أثبتت أن الأمم السائرة في ركب الحضارة يزداد نشاط حكوماتها محلية كانت أو مركزية لإزديادها

---

(١) - دكتور محمد عبد الله العربي : نفقات الدولة سنة ١٩٤٨

- دكتور محمود رياض عطيه : ظاهرة ازدياد النفقات العامة .

- محمد توفيق يونس : الميزانية المصرية في السنوات الخمس الأخيرة « مجلة مصر المعاصرة » .

- يوسف عبد المجيد عبد الرازق : ظاهرة ازدياد النفقات العامة في مصر - رسالة ماجستير

كلية التجارة بالاسكندرية سنة ١٩٥٩ .

مضطربا ، وأن هذا الازدياد ينصب على الكم والكيف وذلك سواء بالتوسع في أنشطة قائمة أو نتيجة القيام بمرافق جديدة ووفقا لهذا القانون الذي أطلق عليه قانون فاجنر تؤدي الزيادة في دخل وإنتاج الدول الصناعية في الفترة الطويلة إلى زيادة للنشاط الحكومي في شكله للطلق وبمعدل لا تقل نسبه عن معدل نمو الناتج القومي . وقد بنى فاجنر تنبؤاته على أساس شكوكه في مدى فاعلية القطاع الخاص . فزيادة التصنيع توجب ضرورة تدخل الدول لأسباب عديدة منها إشباع حاجات المجتمع من الخدمات كالـتعليم والصحة ، كذلك للحد من قوة الاحتكارات الخاصة ، وللتخفيف من التقلبات الاقتصادية وتغيرات الأسعار . فتدخل الدولة شرط أساسي لحسن سير اقتصاد السوق .

ولكن يجب هذا القانون :

١ — إنشاؤه لعلاقة سببية رئيسية بين العوامل الاقتصادية وزيادة الانفاق العام . فالانفاق لا يتحدد في بلد ما نتيجة للسياسات الاقتصادية وحدها بل هناك العديد من العوامل التي لا تقل عنه في أهميتها كالفكر السياسي والعوامل السكانية والظروف الاجتماعية والعسكرية والتقدم التقني . كذلك ليس بشرط أن تكون زيادة الدخل القومي سببا لزيادة الانفاق بل قد يكون العكس صحيحاً أيضا . فزيادة الانفاق العام هي أحد أسباب نمو الدخل ويبدو ذلك بوضوح في حالة الدول النامية .

٢ — هذا القانون أيضا وان كان واضحا بالنسبة لتقرير ظاهرة النمو المطلق للانفاق الحكومي إلا أنه لا يبين بوضوح ضرورة نمو الانفاق بمعدل نسبي لا يقل أهمية عن معدل زيادة الناتج القومي . وقد أوضح البعض من تحليل الإحصائيات أن معدلات الزيادة تختلف حسب مراحل النمو ، وأنها تزداد كلما ارتفع مستوى المعيشة ولكنها تبدأ بعد ذلك في الانخفاض .

٣- كذلك فإن قانون فاجنر يفصل توقيت الزيادة في النشاط الحكومي . وقد حاول بعض الكتاب « بيكوك ووايزمان » بيان بعض خصائص هذه الزيادة والنمط الزمني لاتجاهات الاتفاق العام معتمدين في دراستهم على تطور الاتفاق العام في المملكة المتحدة . فاعلوهوا أن الزيادة في الاتفاق لم تتم بأسلوب مستمر بل تمت بطريقة متقطعة وعلى درجات وأن معظم الزيادة المطلقة أو النسبية في النشاط الحكومي قد تحققت في فترات القلاقل والهزات الاجتماعية . وأنه يتعذر بعد الوصول إلى مستوى معين من الاتفاق الحكومي التراجع إلى مستوى أقل ، بل أن توافر الإيرادات وتقبل الأفراد تحمل العبء الضريبي يشجع على تزايد النشاط والانطلاق إلى درجة أعلى وأشباع حاجات كانت مهمة من قبل ثم تسقط الضوء عليها وتبلورت أهميتها وظهرت ضرورة معالجتها بواسطة السلطة المركزية .

ولا شك أن هذا التحليل الأخير يعد إسهاماً لفهم ظاهرة زيادة النفقات العامة في الدول الصناعية بادخاله عدد من العناصر المؤدية إلى هذه الظاهرة والموضحة لأسلوب سيرها ، كما أنه يشير إلى استمرار ظاهرة الزيادة واستحالة التراجع فيها . فقد ظهر من التجربة عدم نجاح ضغط النفقات العامة إلا في حالات نادرة وبدرجة محدودة ولفترة وجيزة تنفيذاً لسياسة عديدة . فمن المستحيل تخفيض النفقات بصفة مستمرة لأن في ذلك مخالفة لطبيعة الأشياء والاتجاه السائد في المجتمعات نحو التوسع في النشاط الحكومي نتيجة لنمو الحاجات الجماعية . وتظهر صعوبة ضغط النفقات في عدد من العقبات يتعذر التغلب عليها لأنها في حقيقتها تعبير عن الظاهرة الأساسية لنمو النفقات العامة . فضغط النفقات بصفة مستمرة يمس مصالح الأفراد ويحد من دخولهم سواء كامالين في القطاع الحكومي أو كبائعين لمنتجاتهم ، وبالتالي فإنه يقلل من مقدار الاشباع الذي تتيحه السلطة العامة وقد يكون ذلك أكثر إضراراً ودافعاً للتزمروسيبياً في إثارة القلاقل الاجتماعية

من زيادة الأعباء الضريبية . كذلك فإن هذا الضغط الانفاق قد يؤدي إلى  
الاخلال بسير المرافق العامة وبارتباطات سابقة للحكومة وباضطلاعها بأشباع  
حاجات عامة تهررت، كما أنه يحد من الاستفادة من نفقات ضخمة تمت وتولدت عنها  
منافع عامة يتطلب استمرارها ضرورة الانفاق لتشغيلها وصيانتها .

وهكذا نتبين أن ظاهرة زيادة النفقات ظاهرة مستمرة ويمكن إرجاعها إلى  
عوامل عديدة سياسية وإقتصادية وإدارية واجتماعية وهي تشارك جميعاً في  
استمرار هذه الظاهرة وإن اختلف للكتاب في مدى تقدير أهمية كل عنصر منها  
وسنعرض أولاً : لدراسة أسباب ظاهرة الازدياد .

ثانياً : اتجاهاتها وآثار هذه الزيادة .

ثالثاً : قياس أهمية النشاط المالي للدولة .

#### أولاً - أسباب ظاهرة ازدياد النفقات العامة :

ويجدر أن نفرق بالنسبة لأسباب زيادة النفقات بين الأسباب الظاهرية  
والأسباب الحقيقية .

ويقصد بالأسباب الظاهرية تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في الرقم  
الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في التكلفة الحقيقية أي في كمية  
السلع والخدمات المستخدمة لأشباع الحاجات العامة .

ويقصد بالأسباب الحقيقية تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية  
في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في إقليم معين إذا ظل سكانه ومساحته  
بدون تغيير .



## أولاً : الأسباب الظاهرية :

### أ - انخفاض قيمة النقد :

نتيجة لهذا الانخفاض تزداد عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة، فتتضخم أرقام النفقات العامة رغم عدم تغير حجم السلع والخدمات التي تحصل عليها الدولة لإشباع الحاجات العامة . وبلاحظ أن هذا الانخفاض في قيمة النقد لا يؤدي في بعض الحالات المحددة إلى زيادة في الانفاق الحكومي بل إلى تخفيض من عبء هذا الانفاق ، ومثال ذلك حالة سداد القروض العامة ودفع أقساطها بتقود تدهورت قيمتها . إلا أن ضآلة نسبة هذا النوع من الانفاق إلى إجمالي النفقات العامة لا يغير من أهمية الزيادة في الانفاق الكلي .

وتتطلب معرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة تعديل النفقات موضوع المقارنة باستخدام الأرقام القياسية لنفقات المعيشة وأسعار الجلة حتى يمكن تتبع التطور على أساس وحدات نقدية لها قيمة ثابتة .

### ب - اختلاف طرق المحاسبة :

يتمين الأخذ في الاعتبار لتغير طرق إعداد الحسابات العامة التي توجد اختلافاً في طريقة تسجيل النفقات العامة في الميزانية . فقديمًا كان مبدأ الإيرادات الصافية هو المبدأ السائد بمعنى أن يخصم من حصة إيرادات الضرائب تكاليف جبايتها فلا يظهر في هذه الميزانية إلا الإيراد الصافي للضرائب ، وفي ذلك تسجيل للنفقات العامة بأقل مما أنفق في الواقع . أما في العصر الحديث فتظهر الميزانية كافة أنواع المصروفات وكافة الإيرادات مما يؤدي إلى قيود نفقات عامة

كانت قائمة ولكن لم تكن تسجل في الميزانية من قبل، ألا وهي تكاليف جباية الضرائب، فالزيادة هنا زيادة ظاهرية وليست حقيقية وترجع إلى اختلاف في فن قياس النفقات العامة في الميزانية .

ولذا فيمكن معرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة باستخدام الوسائل الآتية للحصول على نسب قريبة تستبعد فيها آثار الزيادة الظاهرية للنفقات :

١ - استخدام الأرقام القياسية لإستبعاد إرتفاع الأسعار أى انخفاض قيمة العملة.

٢ - مقارنة نسب الاتفاق العام إلى مجموع الدخل القومى فى السنوات المختلفة ولاتحول التغيرات التى تطرأ على قيمة العملة دون صلاحية هذا المقياس، إذ أن هذه التغيرات تؤثر على كلا العاملين معاً، أى على الانفاق والدخل.

٣ - معرفة نصيب الفرد فى الاتفاق لإستبعاد الزيادة الناجمة عن زيادة السكان .

### ثانياً - الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات:

١ - الأسباب الاقتصادية :

( ١ ) زيادة الدخل القومى :

تعتبر زيادة الدخل القومى عامل هام فى الزيادة الحقيقية للاتفاق. فالنفقات العامة وإن كان لها طابع خاص سياسى متميز عن الإيرادات العامة إلا أنها تخضع فى حدود معينة لهيكل الاقتصاد القومى . ويظهر ذلك بوضوح من تتبع زيادة النفقات العامة فى مختلف مراحل تطور اقليم معين عبر الزمن .

وتعتبر الزيادة فى الانفاق نتيجة منطقية لنمو الدخل القومى . إذ يمكن تشبيه

**النفقات العامة بالنسبة للدولة بالنفقات الكالية بالنسبة للفرد التي تزداد بارتفاع الدخل وقانون انجل .** فكلما ارتفع مستوى معيشة الأفراد كلما ازدادت إيرادات الدولة اللازمة لتمويل النفقات المتزايدة، وكلما قلت مقاومة الأفراد لها وبدأ يساهل على الدولة اقتطاع مبالغ أكبر من دخولهم لتوسع في نشاطها والقيام بمسدد أكبر من الخدمات وتحسين نوعيتها نتيجة ارتفاع مستوى دخل الفرد وزيادة التقدم التقني ونمو الانتاج القومي .

وتبين الدراسات الاحصائية توافقا بين زيادة الدخل وزيادة الانفاق في دول عديدة . فتبلغ نسبة النفقات الجارية الى الناتج القومي في عام ١٩٥٣ ٤٩٪ في نيجيريا و٨٨٪ في الهند ، ٤٢٪ في ايطاليا ، ٣٤٪ في إنجلترا . ولكن هذه القاعدة ليست مطلقة وصالحة في جميع الحالات وذلك لعاملين أساسيين هما :

**١ - الفكر السياسي** لا ترتبط النفقة العامة بالثروة القومية فقط ولكنها تتعاين أيضا بالفكر السياسي السائد في الدولة . فاختلاف حجم النفقات بين دول في مركز اقتصادي متساو يمكن ارجاعه الى مدى تطبيق المبادئ الاشتراكية في كل منها .

**ب - حجم وثبات إيرادات الدولة :** ويتضح هذا خاصة في الدول النامية التي تعتمد أساسا في مواردها على إنتاج وتصدير محصول واحد . فبينما يجد ثباتا واستقرارا بالنسبة للدول المصدرة للبتروول كفرنزويلا مثلا يجد تغيرا وتقلبا في موارد بلدان أخرى تعتمد على تصدير مواد أولية زراعية كالقطن في مصر ( خاصة قبل خروجها من الكتلة الاسترلينية سنة ١٩٤٧ ) ، والبن في كولومبيا ففي هذه البلاد الأخيرة تتغير النفقات العامة تبعا لتقلب الصادرات فتزداد بزيادتها وتنخفض بانخفاضها .

ولكن رغم هذين العاملين فإن النفقات العامة ترتبط بطريق مباشر وغير مباشر بالزيادة في الدخل . فقد أدت حركة التصنيع في البلاد الأوروبية منذ زمن بعيد إلى قيام الدولة بخدمات رئيسية لازمة لنمو الاقتصاد كانشاء الطرق والموانئ والمطارات . كذلك ازدادت خدماتها نتيجة تركيز السكان ومجرتهم إلى المدن الصناعية الكبرى ، وقد كان لتقدم العلوم والفنون أثره أيضا في زيادة تكاليف الخدمات التي تقوم بها الدولة في مختلف نواحي النشاط من دفاع وتعليم وصحة . . . الخ

#### ب - تطور الفلسفة الاقتصادية المساندة :

كان من نتائج نظام الاقتصاد الحر بالنسبة للبالية العامة ، أن انحصرت وظائف الدولة في حدود معينة في الدفاع والمحافظة على الأمن والقضاء فقلت نفقاتها .

ولكن أدت عيوب هذا المذهب التلقائي : من بطالة منتشرة ، وتكامل واحتكارات وعدم عدالة في توزيع الدخل إلى ضرورة تدخل الدولة . وقد اتسم هذا التدخل في البداية بمعالجة عيوب النظام والتخفيف من مساوئه دون تعديل لكيانه أى دون توجيه لقوى السوق التلقائية التي تحقق التوازن وتزيد من الرفاهية . فتدخلت الدولة بمنحها الاطانات وبتوسعها في النفقات الاجتماعية . غير أن هذه الوسائل لم تنجح في ابعاد الازمات الاقتصادية مما دعا إلى ضرورة تدخل الدولة لا للمعالجة فحسب ولكن لتوجيه الاقتصاد ووضع الخطط الاقتصادية لضمان استقرار الدخل وعدم تقلبه وتنميته بصفة مستمرة .

فترك النشاط في يد الأفراد قد يؤدي إلى اهمال العديد من الأنشطة دون اشباع ، إما للخاطر التي تحيط بها أو لعدم تحقيقها للربح أو لضخامة الأموال التي يتطلبه أمر القيام بها . كذلك فقد تخلق الاحتكارات التي تعمل على استغلال

المستهلك والعاملين وتنىء استخدام الموارد ولا تطور من وسائل إنتاجها إذا تعارض ذلك مع هدفها في تحقيق أكبر ربح ممكن . كذلك فقد اتضح في الدول المتخلفة أن القطاع الخاص بإمكانياته المحدودة عاجز عن تحقيق أهداف التنمية والارتفاع بمستوى الدخل . وقد ترتب على ذلك ازدياد في نشاط الدولة فقامت بالعديد من المشروعات في القطاعات المختلفة سواء كان ذلك لسد نقص نتيجة عدم قيام الأفراد بالنشاط ، أو للسيطرة على القوى الاقتصادية بتأميمها للبنوك والشركات وتخطيطها الاحتكارات القائمة ، أو للحصول على موارد لازمة لتمويل المشروعات الضرورية والواجب تنفيذها في القطاعات المختلفة .

من هذا يتضح أن التغير في الفلسفة الاقتصادية قد أدى الى التوسع والزيادة في النفقات العامة . فلا تقتصر الدولة على دور محدود تاركة النشاط الاقتصادي خاضعاً للقطاع الخاص بل على الدولة أن تتدخل في كل حالة ترى فيها ما يحقق ويريد من الرقابة العامة . في توجه وتخطيط وتراقب القطاع الخاص وتحمل عمله إذا كان ذاك هو الطريق لضمان زيادة الدخل واستقراره .

وقد اتضح من التطبيق العملي أن استخدام الأساليب غير المباشرة قد يعجز عن تحقيق الهدف بدقة ، وأن سياسة الدولة تكسب فاعلية أكبر بسيطرتها على جزء من الاقتصاد القومي يخضع مباشرة لقراراتها وتتحكم في إنتاجه واستثماراته.

وقد كان لانتشار المبادئ الاشتراكية أثره أيضا في زيادة أهمية القطاع العام في بلدان عديدة ، خاصة وقد تولى السلطة في كثير منها حكام يؤمنون بالملكية الجماعية لوسائل الانتاج وبضرورة توجيه الموارد الاقتصادية لا بغرض تحقيق



الربح بل لغرض اشباع حاجات المجتمع وتحقيق المساواة وعدالة توزيع الدخل .  
وقد أدى هذا الى تأمين وسائل الانتاج والكثير من المشروعات . فقامت الدولة  
بتأمين الصناعات الاساسية والبنوك ، والشركات الصناعية والتجارية ، ووسائل  
النقل ، والتجارة الداخلية والخارجية .

ويختلف مفهوم التأمين باختلاف المبادئ والمذاهب . فالفكر الماركسي يبين  
أن الهدف من الثورة الاشتراكية هو وضع نهاية للملكية الخاصة لوسائل الانتاج  
ويعتبر التأمين أداة أساسية لتغير الهيكل السياسي والاجتماعي للدولة الجديدة وأداة  
لتوزيع عادل لنتائج النشاط الاقتصادي . فهو شرط لتحقيق العدالة الاجتماعية  
التي بدونها تصير العدالة السياسية والقانونية مجرد سراب نتيجة سيطرة الملكية  
الخاصة على تنظيم الدولة . فالتأمين هو أداة لتحرير الدولة وتحرير الفرد ، وخلق  
علاقات إنسانية جديدة بين الأفراد العاملين .

ولكن قد يتم التأمين في بلاد أخرى دون الوصول إلى المرحلة التي تنادى بها  
الماركسية فيعكس ذلك تطور المبادئ والنظم لتحقيق العدالة الاجتماعية وحماية  
حقوق العمال والمستهلكين . فقد تطورت الملكية من حق مطلق يسكن أن يكون  
الإنسان موضوعاً له ، حالة الرق ، إلى وظيفة اجتماعية تنتج من مجهود الفرد  
والمجتمع . فيخضع بذلك حق الملكية لمختلف مطالب المجتمع ويمارس بحيث  
لا يسوء ولا يستغل المجموعة . فليس للملكية نفس القدسية التي تمتع بها في  
الماضي ، وللمجتمع أن ينقل الملكية الخاصة إلى نطاق القطاع العام لتحقيق  
الاهداف التي يبغيها .

ويمكننا بذلك تعريف التأمين بأنه نقل ملكية المشروع الخاص إلى القطاع  
العام تنفيذاً لأهداف سياسية واقتصادية واجتماعية . فلا يوجد تأمين حين تخلق

الدولة منشأة جديدة أو حين تمنع النشاط الخاص من ممارسة نشاط معين ، فكل مرفق اقتصادي قد لا يكون مصدره التأمين ولكن كل تأمين يخلق مرفق اقتصادي وقد يكون التأمين كليا أو جزئيا وقد يكون مقابل تعويض عادل أو بغير تعويض، أي مصادره .

وبذلك تبين أن اتساع النشاط الحكومي كان نتيجة لتطور الأحداث والفكر الاقتصادي . فهو في الدول الرأسمالية ضرورة لضمان حسن سير اقتصاد السوق ومعالجة مشاكله وضمان الارتفاع بالدخل وتحقيق استقراره . وهو في الدول الاشتراكية نابع من فلسفتها التي تركز على مبادئ جومرية أهمها ملكية جماعية لوسائل الإنتاج، وإدارة ديمقراطية لهذه الوسائل ، وتوجيه الموارد المجتمع لإشباع حاجاته. أما في الدول المتخلفة التي تتطلع إلى التنمية فتدخل الدولة أمر حتمي لتعبئة الموارد والقيام بالاستثمارات الضخمة لتحطيم حلقة الفقر وبلوغ مرحلة الانطلاق الاقتصادي .

## ٢ - الأسباب الإدارية :

ترتب على اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها نتيجة للتطور الاجتماعي والسياسي خلق العديد من الوزارات والإدارات المختلفة للقيام بهذه الخدمات والإشراف على المشروعات المؤممة والمشروعات التي ساهمت في إنشائها أو أنشأتها بمفردها ، أو للرقابة على المشروعات الفردية . والمشاهد في الدول المختلفة أن وظائف الدولة تتطور بطريقة أسرع من تطور الاداة الحكومية . فالإدارة الحكومية تميل إلى الركود في حين أن وظائف الدولة تتطور بطريقة مستمرة مما يؤدي إلى ظهور تفاوت واضح بين هذه الاداة الحكومية والأغراض التي تحققها فيزداد عدد موظفيها وترفع تكاليفها .

كذلك فقد لوحظ اتجاه نحو تزايد عدد الموظفين بنسب تفوق كثيرا نسبة تزايد العمل ، قانون باركنسون ، فتتضخم نفقات الأداء دون أن يقابل ذلك زيادة في كمية العمل النافع وتحسين في الانتاج . فالمشولون عن السلطة يميلون إلى زيادة عدد التابعين - لا المنافسين - وإن لم تكن هناك حاجة حقيقية لهم ، وهؤلاء بدورهم يزيدون من عدد التابعين مما يؤدي في النهاية إلى اشتراك عدد كبير من الموظفين فيما يمكن أن ينجزه شخص بمفرده من أعمال . فالكل مشغول والكل يعمل رغم عدم تغير العبء الفعلي للعمل ومع ذلك تتحقق النتائج بعد فترة زمنية أطول وتبديد أكبر للطاقات .

يمكن أيضا أن نشير إلى الزيادة الواضحة في نفقات الادارة الحكومية في الدول المتخلفة ، ومرجعه الى سوء تنظيم الاداة الحكومية وانخفاض إنتاجيتها وبطء سيرها وتعقيد إجراءاتها وضعف الشعور بالواجب وعدم الحرص على أموال الدولة والنظر إلى الوظيفة العامة في حالات كثيرة كمكافأة للانصار لا كخدمة عامة تتطلب كفاءة معينة ، بجانب التبذير والنفقات المظهيرية الكبيرة التي يحاط بها كبار موظفي الدولة .

ويلاحظ أن نسبة النفقات الادارية إلى الدخل الاجمالي تقل مع ازدياد الدخل وارتفاع مستوى المعيشة . فقد بلغت في الأرجنتين ٥٠٪ وفي الهند ٣١٪ وفي إنجلترا والولايات المتحدة ٢٤٪ ويمكن إرجاع ذلك إلى تنظيم الادارات المختلفة وارتفاع مستوى الكفاية الإنتاجية للموظفين وارتفاع نسبة التعليم في الدول ذات الدخل المرتفع .

### ٣ - اسباب مالية :

#### ١ - تطور الفكر المالي :

يرتبط هذا العامل بتطور الفلسفة الاقتصادية وإتساع دور الدولة . فقد

ترتب على تطور هذا الفكر إزدياد في النفقات العامة في ميادين عديدة بعد أن انحصرت زيادة النفقات العامة في البدء في ميدان ضيق حده الفكر الكلاسيكي . ولكن الفكر الحديث باعترافه بإيجابية النفقة وتفعها وبإمكان إستخدام الفن المالى بوجه عام في توجيه النشاط الاقتصادى والاجتماعى حطم الحدود القائمة على الإنفاق الحكومى ، وأزال العقبات التى تحد من نشاط الدولة وأخرجها من نطاقها المحدود . فبينما كان الفكر الكلاسيكى يجعل من التضيق فى الإنفاق مبدأ رئيسيا أصبح من الصعب الآن الدفاع عن هذا المبدأ . فقيام الدولة بالمشروعات العامة أجدى وأنفع للأفراد من تقليل الدولة لنفقاتها . كذلك فإن زيادة الإنفاق العام فى حالات الكساد ضرورة لزيادة الطلب الكلى ورفع مستوى النشاط الاقتصادى وزيادة العمالة .

ولكن يتعين الحذر من التوسع فى الإنفاق حتى لا يكون ذلك وسيلة لضياح الأموال العامة ، بل يجب أن يكون الهدف هو تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع بأقل تكلفة .

#### ب - سهولة الاقتراض :

اعتبرت القروض فيما مضى وسيلة إستثنائية لتغطية النفقات العامة وكان سبيل الدولة فى الحصول عليها هو الاتجسأ إلى كبار المالىين الذين تخضع لشروطهم ، وضعها فى ذلك وضع الأفراد . وقد كانت هذه الشروط والأعباء المترتبة على الإقتراض العام ضمانا إلى حد ما ضد الاسراف فى الالتجأ إليه . غير أن إزدياد الحاجات العامة وعدم كفاية الضرائب لتمويلها دفعت الدولة إلى الاقتراض مراراً وبكثرة . فاستخدمت الوسائل العديدة للوصول إلى مدخرات المجتمع بأغراء الأفراد على الاكتتاب فى قروضها بمنحهم ميزات عديدة كإعفاء الفوائد

من الضرائب، ومكافآت السداد والنصيب، ودفع الفوائد بالذهب في الأوقات التي تندهور فيها قيمة النقود، وعدم قابلية السندات للحجز. كذلك عمدت الدولة إلى إصدار سندات ذات فئات ضئيلة لتمكن صغار المدخرين من استثمار أموالهم فيها. كما تساهم البنوك وشركات التأمين بنصيب وافر في الاكتتاب في القروض العامة ولا شك أن سيطرة الدولة بتأميم هذه المؤسسات ستزيد من مساهمتها.

ولا تكتفي الدولة بالاقتراض الاختياري بل تلجأ أحيانا إلى الاقتراض الاجباري بطريق مباشر وغير مباشر مما يقرب القرض من الضرائب لفقدان المكتتب حريته في الاختيار.

وتجدر ملاحظة أن الاقتراض في حد ذاته يرتب زيادة في النفقات العامة نتيجة خدمته واستهلاكه. وقد بلغت نسبة أعباء الدين إلى الميزانية العامة في فرنسا ٩٠٤٪ / ١٩١٣ - ١٩١٤، ارتفعت إلى ٢٨٪ / ١٩٢٩ - ١٩٣٠ أما إنجلترا فتزايد أعباء الدين عن هذه النسب لاعتمادها على الاقتراض أساسا لتمويل نفقات الحرب بمقتبل نسبة فوائد الدين العام فقط دون أقساط استهلاكه ١١٪ / ١٩١٣ - ١٩١٤، ٣٧٪ / ١٩٢٩ - ١٩٣٠.

### ج - وجود فائض في الإيرادات :

من المبادئ المالية السليمة عدم تحصيل الدولة لأموال تزيد على ما يلزمها من نفقات لتقديم خدماتها والقيام بنشاطها. ولكن قد يحدث نتيجة سوء تقدير النفقات الواجب تغطيتها أن تحصل الدولة على مبالغ أكثر مما يتطلبه إنفاقها مما يؤدي إلى ظهور فائض في الإيرادات.

وفي الظروف العادية قد يكون لوجود هذا الفائض الذي لا تستهدف الدولة من تسكوبه غرضا خاصا مساويا معينة. إذ قد يغرى القائمون بالأمر



عل التبذير فى الاموال العامة بايجاد أبواب جديدة فى الإنفاق قد يتعذر منظرها حينما تدعو الحاجة إلى ذلك . وليس المقصود بعدم وجود فائض مومنع وجوده فقد يكون أداة لازمة للاستقرار الاقتصادى فى حالات معينة . إذ تعد سياسة الدولة فى أوقات التضخم إلى امتصاص القوى الشرائية الفائضة لتعد من إرتقاع الأسعار ولتتولى اتفاق هذا الفائض فى فترات الكساد لتساعد على إنتعاش الاقتصاد القومى ورفع مستواه .

#### ٤ - اسباب اجتماعية :

##### ١ - تطور الفلسفة الاجتماعية :

إقتصرت الدولة فى ظل مبدأ الاقتصاد الحر على وظائف محددة تاركة مجال النشاط الاقتصادى لتصارع الأفراد . وقد اكتفت الدولة بكفالة حسن سيروحاية هذا النشاط دون محاولة التدخل فيه . وقد كان من جراء تصارع الأفراد فى الميدان الاقتصادى أن نتجت آثار هامة فى الميدان الاجتماعى . فقد تم التصنيع مقابل آلام اجتماعية ضخمة تحملتها الطبقات الفقيرة واعتبرها بعض الكتاب ضريبة التقدم ، ونادوا بعدم تدخل الدولة فى الميدان الاجتماعى بمناصرة طبقة على أخرى أو بحماية وتقوية مركز الطبقة الضعيفة . فكل تدخل للدولة بطريق مباشر أو غير مباشر يؤدى إلى إخلال بالتوازن ، ويعوق تطبيق القوانين الطبيعية التى تحقق الزيادة فى الإنتاج والتقدم فى التصنيع . فاعانة الفقراء هى من قبيل الاحسان الذى يقوم به الأفراد الأغنياء ولا تتحمله الدولة .

وقد أدى تقدم الوعى الاجتماعى وإنتشار المذاهب الاشتراكية وقوة الطبقة العاملة إلى العدول عن هذا الموقف . فمن غير المنطقى أن تترك الطبقات الفقيرة عاجزة ، بل يتعين مد يد العون لها ورفع مسعواها . فليس هدف المجتمع

هو تحقيق الريادة في الانتاج ورفع مستوى الدخل بل تحسين توزيعه وإقامة العدالة الاجتماعية وتوفير الخدمات للجميع في الميادين المختلفة من تعليم وصحة وإسكان .. الخ .

وقد ساهمت الازمة الكبرى سنة ١٩٢٩ في زيادة النفقات الاجتماعية والتوسع في الاعانات والخدمات لتحسين الظروف الاجتماعية لمن لا يملك الوسيلة باعتبار ذلك واجب يمليه التضامن الاجتماعى . ومنذ الحرب العالمية الثانية قامت دول عديدة باعداد برامج اجتماعية لرفع مستوى معيشة شعوبها وتحرير الافراد من الحاجة ، فاليونس تبديد للقوى المادية والمعنوية لا يمكن قبوله في مجتمع جديد ، كذلك فان « الفقر خطر يهدد رفاهية المجتمع بأكمله » (١) . وقد قدمت الهيئات والمؤتمرات الدولية توصياتها في هذا الشأن . فلكل فرد الحق في الضمان في حالة التعطل أو المرض أو الترميل أو الشيخوخة وفي كل حالة تنخفض فيها وسائل عيشه لأسباب خارجة عن إرادته .

ونتيجة لهذا أعدت الدول المختلفة نظماً للضمان الاجتماعى تقوم أساساً على ضمان وسائل العيش للأفراد وكفالة العلاج الطبى لهم . وتختلف هذه النظم في مدى شمولها ونطاق تطبيقها ، ولكنها تتأثر بتطور مفهوم الضمان الاجتماعى الحديث الذى يهدف إلى العموم والشمول بمعنى أن يستفيد منه كافة الأفراد وأن يغطى كافة المخاطر التى يتعرضون لها . فنجد الضمان الاجتماعى الاجبارى الذى يساهم فيه المستفيدون بنصيب معين ، وكذلك نجد المعونات الاجتماعية التى تسد نواحي النقص فى النظام الاول إذا لم يكن عاماً أو شاملاً . ولا شك أن لهذه البرامج فائدها الاجتماعية وفائدها الاقتصادية أيضاً وذلك بتوزيعها لقوة

---

(١) إعلان حقوق الانسان سنة ١٩٤٨ .

شرائية لطبقات مياها الحدى الاستهلاك كبير فتزيد من الطلب الفعال وتساهم في زيادة العمالة ورفع مستوى الدخل .

#### ب - زيادة عدد السكان : -

من الطبيعي أن تؤدي زيادة السكان إلى زيادة الانفاق العام نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستواها . فقد زاد نصيب الفرد من الخدمات في مصر بحوالى خمسة أضعاف خلال خمسين عاما . فارتفع من ١٠٠ ١٠٠ جنيه سنة ١٧٩٧ إلى ٢١٨٠٠ جنيه فى عام ١٩٤٦/١٩٤٧ .

ولا تؤثر الزيادة فى السكان على حجم النفقات العامة فقط بل تؤثر كذلك فى اتجاهات هذه الزيادة . فالتوسع فى الانفاق يتوقف على ميكل السكان وتوزيعهم الجغرافى . ففى جيل تزداد فيه نسبة الأطفال ترتفع النفقات الموجهة لرعايتهم كانشاء دور الحضانه وزيادة الاعانات بعكس الحال فى جيل تزيد فيه نسبة الشيوخ إذ توجه نفقات الدولة إلى زيادة المستشفيات ودور النقاة .

كما أن تأثير الزيادة فى الانفاق بالتوزيع الجغرافى للسكان وذلك باختلاف حجم الانفاق ونوعه فى المدن الكبرى عنه فى القرى والمدن الصغرى . إذ تتطلب الأولى زيادة فى الانفاق نتيجة إرتفاع تكاليف الخدمات التقليدية ، بالإضافة إلى ظهور نفقات خدمات جديدة . فالمحافظة على الأمن فى مدينة كبيرة تتطلب تنظيما أوسع وتخصصا أكبر وزيادة فى الامكانيات لأداء هذه الخدمة .

ويمكن تعميم هذه الملاحظة بالنسبة لبقية المرافق . كذلك فإن للحياة فى المدينة تتطلب خدمات إضافية للمحافظة على المستوى الصحى ، والتعليمى ، والترفيهى للسكان كإقامة الأغذية وتنظيم توزيعها وإنشاء الحدائق العامة . الخ .

وتبين لنا الاحصائيات في الولايات المتحدة أن نصيب الفرد في مدينة يزيد عدد سكانها عن مليون نسمة يبلغ حوالى ثلاثة أضعاف نصيب الفرد في مدينة يقل تعدادها عن ٢٥ ألف نسمة .

### ٥ - اسباب سياسية :

يمكن إرجاع الزيادة في النفقات العامة إلى تطور الفلسفة السياسية سواء في الداخل نتيجة إنتشار المبادئ الديمقراطية ونمو مسئولية الدولة ، أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولى ،

### ١ - انتشار المبادئ الديمقراطية :

أدى إنتشار هذه المبادئ إلى وصول مثل السواد الأعظم من الشعب إلى السلطة . فاستخدمت الطبقة الحاكمة القانون لصالحها . فوضعت التشريعات لتحسين حالها ، ونصرة الطبقة العاملة ، خاصة وأن الطبقة الغنية هى التى تتحمل العبء بزيادة الضرائب المفروضة عليها . وقد رتب ذلك إزديادا فى الإتفاق لتحسين مركز الطبقة الفقيرة ورفع مستواها والعمل على زيادة الدخل وعادلة توزيعه .

ولكن إذا كان لهذه النفقات نفعها فى رفع المستوى الصحى والثقافى والأدبى والاقتصادى ، فإنه يؤخذ على النظم الديمقراطية إسراف وتبذير فى بعض النفقات لمحاولة الأحزاب الحاكمة إرضاء ناخبىها ومكافأة أنصارها . ولكن هذا العيب للنظام الديمقراطى لا يعنى النظم الأخرى من عيوب أيضا . ففى النظام الفردى الدكتاتورى تزداد النفقات المظهرية ونفقات الأجهزة البوليسية التى تستخدم لقمع حرية الأفراد وإبقاء السلطة الحاكمة .

### ب - نمو مسئولية الدولة :

ترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية تغير النظرة إلى الدولة . فهى ليست

سلطة آمرة لا يملك الأفراد لها سوى الخضوع ، بل هي مجموعة من المرافق العامة الموجهة لخدمة الجمهور فإذا ترتب على نشاطها ضرر لأحد الأفراد فليس هناك ما يمنع من مقاضاتها لتعويضه عما لحقه من ضرر فيشارك المجتمع بذلك في تحمل عبء المخاطرة المترتبة على سير المرافق العامة . وقد ساعد على نمو مسؤولية الدولة ضغط الرأي العام وكتابات رجال القانون ووجود قضاء إداري .

ويختلف هذا الوضع كثيرا عما كان مقروا حتى أواخر القرن الماضي في عدم مسؤولية الدولة . إذ كان تقرير مسؤولية الدولة يعد تعطيل للصالح العامة وليس لصاحب الحق سوى مقاضاة الموظف الذي ارتكب الخطأ بعد أن يستأذن في ذلك السلطات المختصة .

## ٢ - نقاء أخلاق السياسة والقائمين بالأمر :

ترتبط الزيادة في النفقات العامة بمدى نقاء أخلاق الساسة والقائمين بالأمر . ولكل أمة سياستها . فإذا تساوى دولتان في كل شيء إلا أخلاق الساسة ، فانتنا نجد أن الدولة التي يحكمها أشخاص يمتازون بالزمانة والأمانة تقل نفقاتها عن الدولة التي يحكمها أشرارها وسفاؤها .

## ٤ - نفقات الدولة في الخارج :

أدى نمو العلاقات الدولية إلى ازدياد النفقات العامة . فقد زادت أهمية التمثيل الدبلوماسي وارتفعت النفقات المعتمدة لتدعيمه . وكذلك إزدادت نفقات إشراك الدول في المنظمات الدولية كهيئة الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها والمنظمات الإقليمية المختلفة كجامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الاقتصادي الأوربي . وقد زادت نفقات وزارة الخارجية في الجمهورية العربية المتحدة من ١٧٠ ألف جنيه



في سنة ١٩٥٥ إلى حوالي ٦ مليون جنيه سنة ١٩٦٠ . كذلك بلغت قيمة اشتراكها في المنظمات الدولية ٣٧٩ ألف جنيه في سنة ١٩٦٠ .

كما ساهم في زيادة النفقات العامة أيضاً ما يمليه عليه واجب التعاون والتضامن الدولي وذلك بتسابق الدول المختلفة في تقديم الإعانات والمساعدات والمنح للدول الأخرى لتحقيق أهدافها الاقتصادية أو السياسية .

## ٦ - النفقات الحربية :

تعتبر النفقات الحربية أهم الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة . فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب في الظروف العادية جانباً هاماً من نفقات الدول يتراوح بين ربع ونصف ميزانياتها . وتزداد أهمية هذه النفقات العامة في أوقات الحروب . قال جانب ما تتكبده الشعوب من تضحيات إنسانية فادحة فإنها تتحمل عبئاً مالياً ضخماً نظراً لارتفاع تكاليفها . وقد قدرت النفقات العسكرية التي بذلتها الدول في الحربين العالميتين الأولى والثانية بحوالي ١١٤٢ بليون دولار ورجع ذلك إلى :

١ - تقدم الفن العسكري واستخدام الأسلحة الحديثة التي لم تكن معروفة من قبل كالتقابل الذرية ، والصواريخ الموجهة مما يتطلب رصد مبالغ ضخمة .

٢ - لا تقتصر بعض الدول لتأمين نفسها على أعداد جيش قوى وتحصين بلادها ضد الغزو بل تسعى الى إقامة خطوط دفاعية خارج أراضيها ، ومثال ذلك حلف الأطلسي وحلف وارسو مما يتطلب زيادة الإنفاق لدى الدول المتحالفة بالأسلحة والمال بجانب نفقات إقامة القواعد العسكرية .

٣ - تقتضى الحروب تضامناً بين الدول المتحالفة وتعاوناً وثيقاً لتحقيق الهدف المشترك . ولذا نجد أن الدول تقوم باقراض المال والعتاد لحلفائها مواصلة القتال . وقد يتبادر إلى الذهن أن هذا المال المقرض لا يعتبر انفاقاً لأنه سيزد

بعد ذاك ، ولكن الاعتبارات الأدبية تحول دون المطالبة به كلية أو الاكتفاء  
بتحصيل جزئى مما يدخل هذا المال فى عداد المصروفات .

٤ — يصحب الحروب إرتقاع فى الأسعار وتدهور فى قيمة العملة نتيجة  
زيادة الطلب وقلة عرض السلع مما يرتب زيادة فى إتفاق الدول فى حصولها على  
السلع والخدمات ، وفى محاولتها التخفيف من حدة الغلاء على أفراد الشعب بمنح  
إعانات للغلاء وإعانات للصناعة المنتجة للسلع الاستهلاكية الضرورية حتى تيسر  
لشعب قوته بثمن غير مرتفع .

٥ — لا تقتصر نفقات الحروب على الأموال المنفقة للاستعداد لها وما ينفق  
أثناءها ولكن تشمل أيضا إصلاح ما تفسده الحرب وما يصيب البلاد من خراب  
ودمار . ويلاحظ أن مسئولية الدولة قد زادت فى ملزمة تجاه بنيتها بتقديم  
الإعانات والمساعدات إلى المصابين وتعويض عائلات القتلى والأسرى واللاجئين  
وتعويض ما فقده الأفراد من ثروات .

٦ — تتميز فترة الحروب من الناحية المالية بالتبذير فى الأموال العامة  
وصعوبة الرقابة على الانفاق وذلك لما تقتضيه النفقات الحربية من سرية وسرعة  
فى الصرف .

وظاهرة زيادة النفقات العسكرية ظاهرة عامة تتحقق فى الدول المختلفة ،  
نظراً لعدم الاستقرار الدولى وإستمرار الحرب الباردة مما يدفع الدول إلى التسابق  
على التسليح وزيادة هذه النفقات عاماً بعد عام .

**لانيا — اتجاهات زيادة النفقات العامة وآثار هذه الزيادة :**

**١ — تغيير هيكل النفقات العامة**

لازم ظاهرة لإزدياد النفقات تعديل فى هيكل الانفاق أى فى النسبة بين كل

نوع منها والنفقات الكلية ، وقد يصعب تتبع هيكل النفقات العامة في الفترة الطويلة نتيجة التعديل في طرق عرض الميزانية العامة للدول ، كما يصعب أيضا تعميم النتائج المستمدة من دراسة تطور هيكل الاتفاق اتغيره باختلاف سياسة الدول المختلفة .

ومع هذا نجد أن الاتجاه في كل من فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة يشير الى ازدياد النفقات العسكرية ، وثبات نسبي في النفقات الإدارية وتوسع في النفقات الاجتماعية والاقتصادية .

## ٢ - النتائج المترتبة على ظاهرة ازدياد النفقات العامة :

تتطلب زيادة النفقات زيادة مضطردة ضرورة زيادة الإيرادات اللازمة لتغطيتها وتمويلها . وقد ترتب على ذلك أن تغيرت الأهمية النسبية لمصادر الإيرادات حتى تسير التطور الاجتماعي والاقتصادي .

فقد نقصت الأهمية النسبية لإيرادات الدومين العقاري الذي كان موردا هاما لتمويل النفقات العامة ، وزادت على العكس أهمية الإيرادات المستمدة من مساهمة الدولة في الميدان الصناعي والتجاري .

وقد استتبع هذا التزايد كذلك تطورا بالنسبة للضريبة التي تعتبر الأداة الرئيسية في تحصيل الجزء الأكبر من إيرادات الدولة . فقد تعددت الضرائب وتنوعت وارتفعت أسعارها . كما اتجه الفقه الى توسيع الوعاء الذي تعترف منه الضريبة ، فتعريف الإيراد مثلا تنازعه نظريتان الأولى تضيق من مفهومه وتقتصره على كل ثروة تنتج دورياً من مصدر قابل للبقاء ، أما الثانية فتتوسع في تعريفه بعدم اشتراطها دوريته ، فتعتبر إيراداً كل زيادة في الثروة أو في قوة الممول الاقتصادية بين تاريخين ، وتبعاً لذلك يعتبر إيراداً كل زيادة في ثروة

الممول منها كان المصدر الذى انبعثت منه حتى ولو جاء عفوا وبلا مجهود بنقض النظر عن تجددته وتكراره .

وقد تعتمد الدولة لزيادة إيراداتها فى حالات معينة إلى فرض ضريبة على رأس المال بسعر مرتفع فتزعم بذلك جزءا هاما من ثروات الأفراد . كذلك قد تضحي الدولة تحت ضغط الحاجة بفكرة العدالة فى سبيل وفرة الحصيلة . وهكذا يبدو أن حاجة الدولة إلى المال هى العامل الهام فى تعديل النظام الضريبي ليسير تدخلها فى الحياة الإقتصادية .

أما بالنسبة للقروض فقد أصبحت موردا عاديا هاما تلجأ اليه الدولة لتمويل نفقاتها . وتتميز القروض فى الوقت الحاضر بكثرة الإلتجاء اليها وضخامة حجمها وذلك لسهولة الإقتراض وعجز الضرائب عن تغطية اجمالى نفقات الدولة .

وما يجدر ملاحظته أن زيادة النفقات لا تعنى زيادة فى الأعباء العامة . وقد دفع الخلط بين الفكرتين كما فعلت المدرسة الكلاسيكية بتوحيدها بين فكرة الانفاق العام وفكرة العبء العام إلى المناداة بتحديد النفقات حتى لا يزداد العبء الذى تفرضه الدولة على الأفراد . وفى الواقع ليس هناك ما يبرر الخلط بين الفكرتين ، فقد تزداد النفقات العامة ولا يترتب على زيادتها إرتفاع فى الأعباء العامة .

وتحديد فكرة العبء تتطلب التفرقة بين فكرة العبء الإجمالى والعبء الصافى بالنسبة للفرد ، وكذلك فكرة العبء بالنسبة للمجموع . فالعبء الإجمالى بالنسبة للفرد هو مجموع ما يدفعه للدولة من ضرائب ورسوم وأثمان لخدماتها . ولا يصلح

هذا التعريف كأداة في بيان الحد الأقصى للأعباء التي يتحملها مجموع الأفراد ، كذلك فإنه يتجاهل المنافع الضخمة التي تعود على الفرد من وجود الدولة . فالفرد يـاهم بالمبالغ التي تحصل عليها الدولة للقيام بنفقاتها ولكنه يحصل في مقابل ذلك على منافع بطريق مباشر وغير مباشر . لذا يتعين تخفيض قيمة هذه المنافع من العبء الإجمالي الذي ساهم به لنصل إلى العبء الصافي الذي يتحمله . ومع ذلك فإن هذا التخفيض لقيمة المنافع من مجمل ما دفعه الفرد لا يحدد بدقة مقدار العبء الصافي فضلا عن صعوبة تقدير بعض المنافع يتعذر في حالات عديدة بيان التكلفة المثلى للمنفعة التي حصل عليها الفرد . ولكن مع ذلك يمكن استخدام هذه الفكرة رغم الصعوبات العديدة التي تحيط بتطبيقها في بيان توزيع الأعباء العامة بين الأفراد بالمقارنة بين ما يدفعه الفرد وما يتحصل عليه . ويبين الاتجاه الحديث أن هناك توزيع في الأعباء العامة لصالح الطبقات الفقيرة التي تحصل على جزء هام من خدمات الدولة بالنسبة لما تدفعه ، في حين يتحمل الأغنياء - الذين نعموا فترة طويلة بالإعفاء من الضرائب على حساب الطبقات الأخرى - بالجزء الأكبر من الأعباء لصالح الآخرين .

أما إذا نظرنا للعبء من زاوية المجتمع فيعتبر كذلك كل اقتطاع من ثروة الإقليم أو كل استهلاك لا يقابله خلق للمنافع . مثال ذلك النفقات الإدارية الباهظة التي تتكلفتها الدولة لسير بعض المرافق العامة ، وكذلك النفقات العامة التي تحول مصدر إنتاجها إلى استخدام غير منتج .

ويتطلب بيان العبء بالنسبة للمجتمع بحث آثار كل نفقة ومثال ذلك :

( أ ) نفقات المؤسسات الاقتصادية : إذ يترتب على تأمين مشروع معين زيادة



في نفقات الدولة لا يقابلها ازدياد في الاعباء العامة إذا استمر المرفق في تقديم خدماته ومنتجاته مقابل نفس الثمن الذي كان يدفع من قبل إلى أصحابه . ففي هذه الحالة يقوم الأفراد بدفع المبالغ التي كانوا يتحملونها قبل التأميم ولا يزداد العبء عليهم إلا في حالة ارتفاع أسعار السلع والخدمات نتيجة ارتفاع التكاليف ، أو تحقيق الشركة خسارة يتمين تغطيتها بواسطة الضرائب والقروض .

(ب) النفقات الادارية : قد تمثل هذه النفقات عبئا صافيا حقيقيا على المجتمع في حالة ارتفاع حجمها وزيادة تكاليف الادارة بما يتطلب من ضغطها بقدر الإمكان . ولكن الحد من الحجم الكلي للنفقات الإدارية ليس قاعدة إلزامية مطلقة فبعض هذه النفقات لما فائدتها إذ تساهم بنصيب في النمو والتقدم وزيادة إنتاجية نشاط الدولة .

(ج) النفقات التحويلية والاستثمارية : تبقى فكرة التدخل الحكومي أساسا على أن قيام الدولة بالنفقات التحويلية والاستثمارية تؤدي إلى زيادة في الانتاج واستخدام أفضل للوارد . ولكن هذا لا يحول دون وجود عبء حقيقي على المجتمع في حالة تحويل النفقة للوارد من استخدام أكثر إنتاجية إلى استخدام أقل إنتاجية .

يتضح من بحث هذه الأنواع من الاتفاق أن الفكرة الحديثة لا تبني على وضع حد أعلى للاتفاق ككل بقدر هدفها إلى وضع حدود معينة بالنسبة لبعض أنواع منها ، إذ لا ترتب كل نفقة عبء عاما .

ونتيجة لهذا الفكر الحديث ليس هناك ما يمنع من سيطرة الدولة سيطرة

كامة على الاقتصاد القومى ، وزيادة نفقاتها بطريقة مضطربة سريعة إذا كان فى ذلك نفع للاقتصاد القومى والمجتمع . وقد يحتج البعض على توسع الدولة فى نفقاتها لما فى ذلك من اعتداء على حرية الفرد . ولكن يرد أنصار المذهب الجماعى بأن هذا التوسع فى الإنفاق على العكس يؤدى إلى تحرير الدولة والفرد بالتخلص من الملكية الخاصة المستغلة .

وإذا كان تحديد مدى توسع الدولة فى إنفاقها محكوم بالفلسفة السياسية، فإن قواعد المالية العامة تحدد أنواع الاتفاق المختلفة التى يتعين تحديدها حتى لا يزيد العبء العام على المجتمع مثال ذلك :

( أ ) النفقات الإدارية البحتة اللازمة لإدارة الجهاز الحكومى .

( ب ) النفقات التحويلية غير المنتجة .

( ج ) الأنشطة التى يمكن للأفراد القيام بها بتكلفة أقل بالنسبة للمجتمع .

ويتعين فى الحكم على إنتاجية نفقات الدولة وأعباؤها النظر ليس فقط إلى الاعتبارات المالية والاقتصادية وحدها بل للاعتبارات الأخرى من سياسية واجتماعية كذلك يتعين تتبع آثار النفقات الحكومية مع الأخذ فى الاعتبار لمصدر هذه الأموال . فقد تكون زيادة الاتفاق فى حالات معينة مفيدة وقد تكون فى حالات أخرى ضارة كزيادة الاتفاق فى حالات الكساد بعكس توسع الدول فى إنفاقها فى حالات التضخم .

### ثالثاً - لقياس النشاط المالى للدولة :

يمكن الاستناد إلى العديد من المعايير لتتبع تطور النشاط القومى وقياسه وبيان أهميته . ولعل أبسط الأساليب هى مقارنة الحجم الكلى للنفقات العامة خلال فترة زمنية معينة مع استخدام الأرقام القياسية للأسعار حتى يمكن الوصول إلى مقارنة بين أرقام فعلية . ولكن هذه المقارنة بين أرقام مطلقة وإن عبرت عن اتجاه ظاهرة الزيادة فإنها لا تبين مدى أهمية النشاط ومكاته فى الاقتصاد القومى التى يمكن إظهارها بالاستناد إلى معايير عديدة أخرى منها :-

١ - نسبة الانفاق العام إلى الناتج القومى: وهذه النسبة كثيرة الاستخدام ولكنها محدودة النتائج . فهى وإن عبرت عن امتداد النشاط الحكومى وعن مقدار الأموال التى توزعها الدولة إلا أنها لا تعبر عن مقدار سيطرتها على الموارد . إذ تحتوى هذه النفقات العامة الاجالية على النفقات الحقيقية وهى ذلك القدر من الاتفاق الذى يوجه لشراء السلع والخدمات ، كما تحتوى كذلك على النفقات التحويلية التى يترك القرار الأخير فى استخدامها إلى من تثول إليه الأموال أى إلى الأفراد والمنشآت . ولذا فإن احتواء هذا النوع الأخير فى القياس يوحى بتضخم قطاع الإدارة الحكومية أكثر من الواقع ، ويعطى فكرة عن التوسع فى النشاط دون بيان لاثارة . ولذا فانه يكون من الأفضل نسبة النفقات الحقيقية - التى بفضلها تستحوذ الدولة على السلع والخدمات - إلى الناتج القومى حتى تتبين مقدار الموارد المحولة إلى القطاع العام . بل إن قسم هذه النفقات الحقيقية إلى أنواع متعددة من حيث استخدامها كالاتفاق على منتجات محددة أو على خدمات معينة ونسبة كل نوع منها إلى الموارد المتاحة منه ليظهر أهمية الطلب الحكومى عليها ومدى سيطرته على الموارد بجانب آثاره الاقتصادية . فيظهر لنا مثلاً نسبة

العاملين في القطاع الحكومي إلى القوة العاملة في الدولة وأثر طلبها على سوق العمل وعلى التخصصات المختلفة .

٢ - يمكن قياس النشاط الحكومي أيضا باستخدام البيانات التي تظهرها الحسابات القومية كنسبة القيمة المضافة في القطاع العام إلى الناتج القومي للتعرف على مقدار مساهمة النشاط الحكومي في تكوين الناتج القومي ، ومقدار مساهمته به في توزيع الدخل لعناصر الإنتاج . ويشير مثل هذا القياس عدة مشاكل تعرض لها بطريقة سريعة .

### معالجة النشاط الحكومي في الحسابات القومية

بالنظر إلى نشاط الدولة نجد أنها تمارس نوعين من النشاط : نوع يقترب من الوظائف الاقتصادية ( إنتاج ، استهلاك ، استثمار ) ، ونوع آخر يختلف عن هذه الوظائف الاقتصادية كقيام الدولة بالدفاع والقضاء والأمن . وقد فرق خبراء المحاسبة القومية بين هذين النوعين من النشاط عند تسجيلهما في الاطار المحاسبي . فقد أدرج النوع الأول من حساب قطاع المشروعات كما أفرد للنوع الثاني قطاع مستقل هو قطاع الإدارة الحكومية بحيث يشمل وزارات الدولة المختلفة وحكوماتها المحلية والمرافق التي لا تبغى من ورائها الربح . وبينما لا يثير النوع الأول مشكلة في تقدير ناتجة يختلف الأمر بالنسبة للنوع الثاني . ومع ذلك يلاحظ أنه ليس من البسير التفرقة بين هذين النوعين من النشاط مما يستدعي للتفرقة بينهما الاستناد إلى عدة معايير .

١ - اربحية المشروع : قد يكون هدف المشروع إلى الربح مؤشرا لإدراجة في قطاع المشروعات . أما إذا كان الهدف هو إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات دون هدف الربح فقد يكون ذلك دليلا على إدخاله في قطاع الإدارة

ولكن هذا الدليل غير كاف وحده إذ قد تملى الاعتبارات الإدارية اتخاذ الربح  
مقياسا لكمةاء النشاط وحنض تكاليفه .

ب - تمويل المشروع : يعتبر إعتفاء المشروع على بيع ناتجه فى السوق قرينة  
على إدخاله فى قطاع المشروعات بينما يعتبر تمويله بواسطة الضرائب والرسوم  
دليل على إدماجه فى قطاع الإدارة .

ج - نوعية النشاط : قد يكون قيام مشروع القطاع العام بنشاط مماثل لمشروع  
القطاع الخاص أى بانتاج نفس السلعة والخدمة قرينة على إدراج هذا النشاط فى  
قطاع المشروعات ولو لم يحقق أى ربح ومثال ذلك قيام المشروعات العامة بخدمات  
النقل الداخلى .

ويسمح لنا هذا المعيار باستبعاد نشاط الدولة فى قطاعات أخرى كال دفاع مثلا  
حيث تمارس هذا النشاط باعتبارها سلطة ذات سيادة يعمذر على الأفراد منافستها  
فى هذا المجال أو القيام بنشاط مماثل .

د - حرية المستهلك فى طلبه للسلعة : إذا كان المستهلك حرا فى طاب السلعة  
فقد يكون ذلك دليلا على تجارية المشروع وبالتالي على إدراجه فى قطاع المشروعات  
بعكس الوضع إذا أجبر المستهلك على استهلاك السلعة لكان ذلك دليلا على إدخال  
هذا النشاط فى قطاع الادارة .

وبالنظر إلى هذه المعايير نجدها غير قاطعة بصفة نهائية فى تكييفها للنشاط  
الحكوى مما يبين أن مرد التفرقة فى نهاية الأمر يرجع إلى واضعى الحسابات  
القومية والأهداف التى يبتغونها من وراء هذه الحسابات .



أما بالنسبة للنشاط الحكومي في قطاع الخدمات فإنه يثير مشكلتين إحداهما تتعلق بانتاجية والآخرى تتعلق بقياسه وكيفية حساب قيمته .

ومن المتفق عليه بين المتخصصين في الحسابات القومية استبعاد النفقات التحويلية وذلك لتحاى ازدواج الحسابات . إذ أننا إذا أضفنا إلى إنتاج القطاع الخاص النفقات التحويلية من القطاع العام فإنه ينتج عن ذلك حساب هذه المبالغ مرتين الأولى منها في دخول الممولين الذين سمحت مدفوعاتهم بتحويلها والثانية في ميزانية الدولة حيث أنها لا تعد إضافة ثانية لحجم السلع والخدمات المتاحة . ولذلك فإن النفقات الحقيقية أى تلك النفقات الموجهة إلى شراء السلع والخدمات هي مشار الجدول الذى لا ينتج فقط لأسباب منهجية بل لاختلاف على طبيعة دور الدولة ودور إقتصاد السوق .

(١) فبالنسبة لمشكلة انتاجية الانفاق نجد أن الآراء تتضارب في التفرقة بين ما يعتبر استهلاكاً وما يعتبر إنتاجاً . فمثلاً خدمات الدفاع ضرورية للحفاظ على الإستقلال الوطنى ، ولكنها تثير التساؤل عن مدى إنتاجيتها نظراً لأن مساهمتها في الرفاهية العامة قد تعد ضئيلة لو قيس بمقدار ما تكلفه ، ولذا فقد تعددت الآراء بشأن إنتاجية النفقات العامة وأهمها :

١ — اعتبار نفقات الدولة كتكلفة بحته يتعين استبعادها عند حساب الدخل القومي لعدم إنتاجيتها . ويرجع هذا الرأى إلى استناد أصحابه إلى تعريف ضيق للإنتاج . إذ يقتصر لفظ الإنتاج على السلع والخدمات التى يحدد لها ثمن عن طريق السوق . وفى الواقع أن تزايد دور الدولة واتساع اختصاصاتها منذ بدء القرن يناقض هذا مناقضة تامة مما يدفع إلى ضرورة إستبعاده .

وبلاحظ أنه يمكننا الوصول إلى هذه النتيجة باعتبار أن خدمات الدولة كلها منتجات وسيطة أى مستلزمات إنتاج إجتماعية يكون من الخطأ إحصائها ضمن الدخل القومى وإلا أدى ذلك إلى إزدواج حسابى باعتبارها جزء من قيمة الخدمات والسلع المنتجة . وفى الواقع إن هذا التفسير يحافى الصواب بإغفاله العديد من الخدمات النهائية التى تقدمها الدولة للأفراد

٢ - الدولة مستهلك نهائى : نادى بهذا رأى بعض المؤلفين خاصة ستون ( Stone ) . إذ تعتبر الحكومة كستهلك جماعى أو كات لها الأمة أمر شراء السلع والخدمات لأشباع الحاجات العامة . ويؤدى هذا الرأى إلى إعتبار مشتريات الدولة من السلع والخدمات إحدى مكونات الدخل القومى . ونظراً لسهولة حسابه إحصائياً فإنه يطبق فى كثير من الدولة . وينتج من تطبيقه إختفاء حساب الإنتاج بالنسبة لقطاع الإدارة العامة التى يظهر لها فى الحسابات القومية حسابان فقط إحداهما حساب للتخصيص بين موارد الدولة وكيفية توزيعها ، وحساب رأس المال الذى يظهر مدى مساهمة قطاع الإدارة فى الاستثمارات .

٣ - تقسيم خدمات الدولة الى انتاجية واستهلاكية ويميز هذا الرأى بين خدمات الدولة ويقسمها إلى :

( أ ) سلع وخدمات نهائية وهى التى يحصل عليها الأفراد كستهلكين ومثالها خدمات التعليم والصحة .

( ب ) خدمات وسيطة للشروعات كالعناية بالطرق والموانى .

( ح ) خدمات لا يمكن التمييز بين مختلف المنتفعين بها وهى خدمات عامة تهدف إلى المحافظة على الهيكل الاجتماعى ومثالها مختلف المرافق الإدارية العامة .

وتبعاً لهذا الرأي يدخل النوع الأول في الحسابات القومية لأن هذه الخدمات النهائية التي يحصل عليها المستهلك لا تقل أهمية عن تلك التي يحصل عليها من السوق. أما النوع الثاني فإنه يستبعد من حسابات الدخل باعتباره خدمات وسيطة تنعكس قيمتها في قيمة ما تنتجه المشروعات من سلع وخدمات. أما النوع الثالث فقد وجد رأيان، رأى يرى إستبعادها باعتبارها خدمات وسيطة يفترض وجودها ولا يمكن أن تكون جزءاً من الناتج النهائي للنشاط الاقتصادي، ورأى آخر يرى توزيعها بين النوعين الأول والثاني وفقاً لمعيار آخر.

وبما لا شك فيه أن هذا الرأي الذي يفرق بين أنواع الخدمات الحكومية يؤيده المنطق، ولكن الصعوبات العملية التي تنتج من تطبيقه أدت إلى أخذ الدول بالرأي السابق عليه كما سبق أن ذكرنا.

(٢) أما بالنسبة للمشكلة الثانية وهي حساب قيمة هذا النشاط فهي أيضاً موضع خلاف. فإذا نظرنا إلى القطاع الخاص نجد أن تقدير قيمة ناتجه لا يثير مشكلة وذلك لأن لهذا الناتج ثمن يحدده السوق. أما بالنسبة للخدمات الحكومية فليس لها ثمناً سوقياً لأنها ليست محل تبادل في الأسواق بل إن الجزء الهام منها يقدم مجاناً للجمهور. ولا يعنى تقديمها مجاناً أنها لا تكلف شيئاً بالنسبة للاقتصاد القومى أو أنها غير نافعة وغير منتجة، ولكن ذلك يعنى فقط أن ثمن هذه الخدمات لا يدفعه المستهلك أو المنتفع من الخدمة مباشرة. فهذه الخدمات لا تنكر فائدتها للاقتصاد القومى فهي إحدى مكوناته مما يتطلب ضرورة تقييمها. وقد يبدو للوهلة الأولى إمكانية تقييم هذه الخدمات على أساس أثمان الخدمات المشابهة في القطاع الخاص. فبالنسبة للتعليم مثلاً يمكن تقدير قيمة الخدمات في القطاع الحكومى على أساس مدفوعات هذه الخدمة في المدارس الخاصة. ولكن التعمق في هذا المعيار يظهر قصوره وعجزه في تقدير قيمة أنواع أخرى من النشاط كالشرطة والجيش والقضاء. إذ يتعذر غالباً القيام بهذه المقارنات

لممارسة الدولة لخدماتها بناء على سلطتها القانونية وإحتكارها للخدمة .  
ولذا فقد تعددت الآراء في تقدير قيمة هذه الخدمات وأهم هذه الآراء :

١ - تقييم خدمات الدولة بمقدار ما يدفعه الأفراد من ضرائب .

٢ - تقييم خدمات الحكومة على أساس تكلفتها أى بما يمثل ثمن مشترواتها من السلع والخدمات ، ومعنى ذلك أننا نقدر هذه الخدمات بمقدار النفقات العامة مطروحا منها التحويلات .

٣ - تقدير عملي يحدده واضعو الحسابات القومية .

وفي الجمهورية العربية المتحدة وفى كثير من الدول تعتبر الدولة كستهلك نهائى تقدر خدماتها بمقدار ما تدفعه من أجور ومهايا عيشة كانت أم تقدية .  
وقد لا ينطى هذا التقدير تكاليف إنتاج الخدمة كلها . إذ أن خدمات النقل والمواصلات مثلا لا تقتصر تكايفها على ما يدفع من مرتبات لموظفيها ، بل إن تقييم الخدمة يتطلب انفاقا على سلع عديدة لازمة من المواد الأولية والآلات .  
ولكن ليست هناك خطورة كبيرة فى إستبعاد قيمة السلع لحسابها من قبل كمنتجات فى قطاع المشروعات .

ولكن يعيب تقدير الخدمات الحكومية بمقدار المرتبات والأجور أنه لا يعطى مقياسا صحيحا لانتاجية قطاع الإدارة فكلما تضخم مقدار الأجور المنفقة كلما ازدادت بالتالى قيمة الانتاج فى الحسابات القومية . وقد يظهر ذلك نتيجة رفع مستويات الأجور المختلفة ، أو التوسع فى التعميمات فى الوظائف دون أن يصحب ذلك توسع فى الخدمة أو تحسين فى نوعها بل على العكس فقد يخفى سوء إستخدام الموارد وتبذير فى إنفاق الأموال العامة . فهذا المؤشر لا يعطى تقديرا صحيحا عن الحقيقة الاقتصادية الواقعة مما يبين مخاطر الاستخدام الإجمالى للمؤشرات

الاحصائية المتعلقة بالدخل القومي ، وما يتطلب ضرورة الاستعانة في هذه الحالة بمؤشرات أخرى إضافية رقمية ونوعية سواء عند وضع الخطة أو متابعة تنفيذها لتضمن رفع مستوى الخدمة وتحسين نوعها . فمثلا في قطاع التعليم نأخذ في الاعتبار عدد التلاميذ في الفصل ، نسبة المدرسين للتلاميذ حتى لا يؤدي التوسع في الإنفاق ، دفع الأجور ، إلى انخفاض مستوى الخدمة .



## الفصل الثالث

### ضوابط النفقات العامة

يتطلب الأمر بعد أن بحثنا طبيعة النفقات العامة وأنواعها والعوامل التي تسبب تزايد هذه النفقات معرفة القواعد التي يمكن الاسترشاد بها لتحقيق أقصى نفع للمجتمع .

ولعل البحث في مفهوم المنفعة القصوى يقودنا إلى بيان أهم هذه القواعد لنعرض بعد ذلك لبعض المشاكل التي تظهر في إعداد خطة الانفاق الحكومي .

#### أولاً - المنفعة القصوى للمجتمع :

بين بعض المكاتب في القرن التاسع عشر أن الحد الأمثل للاتفاق يحصل حين تتبادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية لهذه النفقة إذا ما بقيت في يد الأفراد واتفقت كدخول لهم . ويتحقق المستوى الأمثل للمجتمع من مجموع المستريات الفردية .

ويسمح هذا المبدأ نظرياً بعدد حجم الاتفاق العام وذلك بالتوسع في الاتفاق إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الأضرار الحدية المترتبة على الضرائب المنافع الحدية المترتبة على الخدمة ، كذلك فإن هذا المبدأ يبرر فرض الضرائب بنسبة أعلى على الأفراد الذين يعود عليهم نفع أكثر من مشروع معين من مشروعات الدولة .

ولكن تطبيق هذا المبدأ تحيط به العديد من الصعوبات العملية . إذ يتعذر

على متخذى القرارات استكشاف وتجميع تقديرات الأفراد للنفاع العامة وذلك لبيان حجم الاتفاق وكيفية توزيعه . كما أن هذا المبدأ معيب من الناحية النظرية فهو يعتبر الضريبة مقابل للخدمات التي يحصل عليها الفرد مما يتطلب توازنا على مستوى الفرد بين المنافع التي يحصل عليها من جراء النفقات العامة وبين الضرائب التي يتحملها . كذلك فإن هذا المبدأ يتجاهل طبيعة الظاهرة المالية باعتبار أن مركز النشاط المالى هو الدولة لا الفرد . وأخيرا فإن هذا المبدأ يعتبر أن هدف المالية العامة هو تقديم الخدمات العامة فقط بينما أن لها أهداف متعددة قد يصطدم تحقيقها بتطبيق هذا المبدأ، فالمستفيدون من النفقات الاجتماعية مثلا هم أقل الأفراد مساهمة فى الأعباء العامة .

وقد دعى هذا إلى المناداة بمبدأ آخر فذهب آخرون إلى أن الاتفاق الأمثل يشقق بقسارى المنفعة الحدية الاجتماعية فى كل وجه من أوجه الاتفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية . ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذى يعود على أفراد المجتمع ككل من جراء النشاط الحكومى أما التكلفة الاجتماعية الحدية فإنها تبين مقدار ما ضحى به من إنتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط .

ويؤدى تحقيق هذا المبدأ إلى ضرورة تساوى المنافع الحدية الاجتماعية فى الأنشطة الحكومية المختلفة من ناحية ، وإلى ضرورة تحقيق كل اتفاق لمنفعة مساوية على الأقل لمقدار ما ضحى به القطاع الخاص من إنتاج نتيجة قيام الدولة بالنشاط . ( أى أن هذا المبدأ يتطلب زيادة منافع الاتفاق الحدى عن تكلفة الفرص البديلة فى كل من القطاعين العام والخاص ) .

فمثلا إذا ما أنفقت الدولة على التعليم والصحة فليها أن تتوسع في الإنفاق على التعليم إلى أن تحقق الوحدة التقديرية الأخيرة منفعة - مع افتراض إمكان قياسها - تعادل المنفعة المتولدة من إنفاق الوحدة الأخيرة في إقامة المستشفيات كذلك فإنه إذا ما تعادلت المافع الحدية المتولدة في الأنشطة المختلفة وأمكنها كانت أقل من تلك التي يمكن أن يحصل عليها الأفراد من قيامهم بالنشاط الخاص فإن المجتمع يحقق كسبا أكبر بالحد من النشاط الحكومي والعمل على توسيع نشاط القطاع الخاص

وقد لا تثار صعوبة في تطبيق هذا المبدأ في حالة القيام بنشاط قابل للتجزئة يقدم مباشرة للأفراد ولا يتعارض تسميره على أساس التكلفة الحدية مع مبادئ وأهداف اجتماعية أخرى. ومثاله قيام الدولة بنشاط مجاري كاتاج سلعة الكهرباء مثلا. إذ أن هذا التسمير يدفع الأفراد إلى تعديل مشترياتهم من كل من القطاعين العام والخاص بطريقة تحقق تعادل النفع المستمد من كل منهما.

ولكن في عدد كبير من المجالات قد يكون من الصير تطبيق المبدأ تطبيقا حاسيا دقيقا وذلك لصعوبة قياس المافع الحدية الاجتماعية بطريقة دقيقة، ورغم ذلك فإن المبدأ سليم في حد ذاته وعلى الحكومات أن تسعى إلى تطبيقه ويساعدها على ذلك :-

(١) إمكان توافر البيانات في عديد من الأنشطة لتقدير المافع والتكاليف. وقد لاقى هذا المبدأ تطبيقا في مجال إنشاء الخزانات والسدود وفي نطاق نفقات الدفاع كذلك.

(٢) وضح أهمية بعض النفقات من حيث المبدأ في إشباع الحاجات العامة للمجتمع بالنسبة للبعض الآخر . فالانفاق لحجم مبدئي محدود بغرض الحماية ضد الحريق أكثر أهمية لرعاية المجتمع من زراعة أشجار الزينة .

(٣) ملاحظة تناقص المنفعة الحدية الاجتماعية مع زيادة التوسع في الانفاق .  
إذ تتعرض النفقات لقانون تناقص المنفعة بعد حد معين بطريقة تؤدي إلى أن تصبح المنافع المتولدة من تزايد التوسع في انفاق هام أقل في درجتها من المنافع المتولدة من انفاق محدود في نشاط أقل أهمية مبدئياً من حيث قيم المجتمع .  
وبعد أن عرضنا لهذه المبادئ والنظريات التي ترمي إلى بيان الطريق لتحقيق أقصى نفع للمجتمع يتعين التساؤل عن القواعد التي يمكن أن تسترشد بها الهيئة الحاكمة لتحقيق هذا المبدأ .

#### ١ - أن يكون الانفاق رشيداً

وذلك بالعمل على تحقيق الانفاق لأقصى نفع للمجتمع . ويتطلب ذلك وضع خطة اتفاقية متماسكة للعمل على تحقيق أهداف المجتمع خلال فترة زمنية محددة مستندة إلى معلومات وافرة عن منافع وتكاليف الأنشطة المختلفة ومكوناتها .  
وهناك العديد من الدراسات التي تعمل على تقديم أساس موضوعي في تقدير هذه المنافع والتكاليف للاسترشاد بها في الاختيار وفي تقدير الانفاق . وتعتبر بحوث العمليات النظرة العلمية لمثل هذه المشاكل حيث أنها تمثل مجهودات المتخصصين في بحث الحلول البديلة المتاحة أمام متخذي القرارات وذلك بتقديم الحلول المختلفة ، وإستكشاف الحلول الجديدة ، وقياس النتائج ، وبيان أفضل سبيل لتحقيق الأهداف المحددة . وتختلف درجة مساهمة هذه البحوث في اتخاذ الحلول مع اختلاف المشكلة . فهي أكثر صلاحية على المستويات الدنيا لاتخاذ القرارات المسالية منه

بالنسبة للمستويات العليا وذلك لوضوح الهدف وتحديد بدته . ففي الحالة الأولى يصدر القرار من أفراد محدودى السلطة يهتمون بجانب من جوانب الاتفاق مستقلا عن الاتفاقات الأخرى ، ويمكن من القياس الكلى للتكاليف والمنافع بعكس الحال فى المستويات العليا التى تحدد الاتفاق الكلى وتوزعه واتى يكون للعوامل السياسية والاجتماعية دور هام فى اتخاذ قراراتها .

ولذا فان تطبيق هذه البحوث يعد أكثر يسراً فى بعض أنواع النشاط دون البعض الآخر ، وقد استخدمت فى مجالات متعددة كجمال نفقات الدفاع وإنشاء الطرق والسدود . ولا تحول صعوبة القياس دون الالتجاء إلى معايير موضوعية أخرى لاتخاذ قرارات رشيدة .

ويظهر الجدولان الآتيان تطبيقاً لتحليل الحدى على عدد من الخزانات لاختيار أفضلها ، حيث تجرى المقارنة فى كل حالة بين التكاليف الحدية والمنافع الحدية وحيث قدر المنفعة بالنقص فى الخسائر الناجمة من السيطرة على الفيضانات .



جدول (١)

المنفعة	متوسط الخسارة السنوي	التكلفة السنوية للمشروع	المشروع
—	٣٨٥٠٠٠ وحلة نقدية	—	في حالة عدم وجود مشروع
٦٠٠٠	٣٢٥٠٠٠	٣٠٠٠	المشروع (أ)
١٦٠٠٠	٣٢٥٠٠٠	١٠٠٠٠	المشروع (ب)
٢٥٠٠٠	١٣٥٠٠٠	١٨٠٠٠	المشروع (ج)
٣٢٠٠٠	٦٠٠٠	٣٠٠٠٠	المشروع (د)

جدول (٢)

التكلفة الحدية	المنفعة الحدية	المشروع
—	—	حالة عدم وجود المشروع
٣٠٠٠	٦٠٠٠	المشروع (أ)
٧٠٠٠	١٠٠٠٠	المشروع (ب)
٨٠٠٠	٩٠٠٠	المشروع (ج)
١٢٠٠٠	٧٠٠٠	المشروع (د)

ويبدو من هذين الجدولين أن السد (ج) هو أفضل الحلول فرغم زيادة تكلفته عن السد (ب) بمبلغ ٨٠٠٠ وحدة إلا أنه يقلل من الخسائر بمقدار ٠٠ ر. بمعنى أن منفعته تفوق تكاليفه بمقدار ١٠٠ ر. أما بالنسبة للسد الكبير (د) فإن تكلفته ستزداد بمقدار ١٢٠٠٠ بينما تزداد منافعه بمقدار ٠٠ ر. وهو وحدة فقط أي أن منفعته الحدية تقل عن تكلفته الحدية بمقدار ٠٠ ر. وحدة نقدية .

وغالبا ما يقدم معدل معيار التكلفة في شكلين : إما كعلاقة بين المائد السنوى والتكلفة السنوية ، وإما كعلاقة بين التكاليف الكلية والمنافع الكلية خلال فترة حياة المشروع . وهذا المعيار أكثر دقة لأنه يعطى وزنا للمنافع الحاضرة والمستقبلية .

وتبعاً لهذا المعيار تجرى من ناحية تقدير لتيار التكاليف الكلية الرأسمالية وتنفقات التشغيل أثناء حياة المشروع ، وتجري كذلك من ناحية أخرى تقدير لتيار المنافع المتولدة عنه . ثم يستخدم بعد ذلك سعر الخصم لإظهار القيمة الحاضرة لكليهما وليقرر على ضوء هذه المقارنة استبعاد المشروعات الأقل منفعة .

ويبدو من تطبيق مبدأ التحليل الحدى في هذا المجال مواجعتنا لعدد من الصعوبات منها : توافر الاحصائيات ، مدى تحقق التنبؤات المتعلقة بتكلفة ومنافع السد خلال فترة زمنية طويلة مستقبلية ، كيفية تقدير الآثار غير المباشرة الناتجة عن إقامته ، وكذلك دقة إختيار سعر الخصم لحساب تيار المنافع والتكاليف المستقبلية بالقيمة الحاضرة . أما بالنسبة لتطبيق هذا المبدأ في مجال الخدمات فإنه يصطدم بصعوبات أكثر عمقا خاصة عند تقدير النفع المترتب عليها ، ومثال ذلك المقارنة بين المنفعة الحدية المترتبة على فتح مدرسة وتلك التى تنتج عن إنشاء مستشفى . ومع ذلك فإن هذه الصعوبات لا تجعل تطبيقه مستحيلا في عدد من الحالات بل يمكن الإسترشاد

بهذا المعيار في تقرير بعض الخدمات والتوسع فيها . ويمكن التغلب على الصعوبات التي تعترض تطبيقه معالجة كل خدمة على حدة وإستخلاص ما تتضمنه من عناصر قابلة للتقدير بطريق تقريبي مع الأخذ في الاعتبار طبيعة الخدمة وهدفها ، مثال ذلك حين تقدير النفع والتكلفة المترتبة على بقاء محكمة في منطقة معينة فلا صعوبة في تقدير تكاليف هذه المحكمة ولكن يزداد الأمر تعقيدا في تقديرنا للمنافع، وقد يكون من المتعذر تقدير النفع بطريق مباشر، ولكن يمكن النظر إليه بطريق غير مباشر أى بتقديره بمدى الأضرار التي تعود على المتقاضين من تكاليف انتقال وغيرها من جراء عدم وجود هذه المحكمة في هذا المكان. وقد يعطى مجموع هذه التكاليف فكرة تقريبية عن مدى النفع مما يسهل عملية المقارنة .

وهكذا يبدو من عرضنا لمبدأ التحليل العدى إمكانية تطبيقه في عدد من الحالات ولكن افتراض إمكانية قياس النفع بطريقة كمية وتقديره بالوحدة النقدية يجعل من الصعب تطبيقه في حالات عديدة. فكيف يمكن مثلا استنادا لهذا المبدأ المقارنة بين المنفعة الحدية المترتبة على فتح مدرسة وتلك التي تنتج عن انشاء مستشفى ، بل إننا نجد أنه حتى في الحالات التي يطبق فيها هذا التحليل ( مثل الخزن ) تواجهنا العديد من الصعوبات منها توافر الإحصائيات وتحقق التنبؤات المتعلقة بتكلفة ومنافع السد خلال فترة زمنية طويلة مستقبلية ، وكيفية تقدير الآثار غير المباشرة الناتجة عن إقامته . كذلك تبرز الصعوبات في اختيار سعر الخصم لحساب تيار المنافع والتكاليف بالقيمة الحاضرة .

ولكن وجود هذه الصعوبات لا يعنى ضرورة التخلي عنه وهناك العديد من محاولات القياس التي تبذل والتي تمثل تقدما جادا نحو تحقيق الرشادة في اختيار

النفقات وتقريرها بما يتطلب ضرورة تشجيع الجهود في هذا المجال .

كذلك فإن لهذا المبدأ محاسنه وإن أحاطت بتطبيقه الصعوبات ، إذ أنها تلفت نظر مصدرى القرارات إلى تقدير آثار التوسع في الاتفاق والمقارنة بين مزايا هذا التوسع وتكاليفه .

وقد أدت عقبات تطبيق هذا المبدأ إلى محاولة بعض الكتاب قياس المنفعة المترتبة على الاتفاق العام بالزيادة التي تحدث في الدخل القومى نتيجة لهذا الاتفاق إذ بينوا أنه يمكن المقاضلة بين النفقات المختلفة بمدى تأثير كل منها على الدخل القومى . ويتحقق المستوى الأمثل حين توزع النفقات بطريقة ينتج عنها أكبر زيادة ممكنة في الدخل القومى . وقد وجد « سومرز » ، فى نظرية المضاعف أداة لقياس هذه الزيادة فى الدخل وبيان آثار نفقة معينة تبعاً للميل الحدى للاستهلاك . ولذا فقد أوصى فى حالة وضع الدولة لبرنامج لمواجهة الدورات الاقتصادية أن تقوم بتوزيع اعتماداتها على المستويات الادارية المختلفة بطريقة تحقق أكبر زيادة فى الدخل ، وذلك بملاحظة اختلاف تغير أثر المضاعف فى المستويات الادارية المتعددة تبعاً لتغير الميل الحدى لاتفاق المنتفعين للنفقات العامة .

ورغم فائدة هذا المعيار إلا أن استخدامه ينحصر فى عدد قليل من الحالات فهو لا يصلح كأداة للمفاضلة فى توزيع نفقات عامة بين مشروعين محددين كإقامة مدرسة أو إقامة مستشفى ، إذ لكل مشروع منفعته وآثاره التى قد لا تنعكس كاملة فى زيادة الدخل القومى . وبالمثل يخرج عن نطاق هذا المعيار النفقات التى تتدخل المبررات السياسية والاجتماعية فى تقريرها . كذلك أيضاً فإن استخدام هذا المعيار كأداة للقياس يفترض ظروفا معينة يترتب عدم توافرها

إلى التقليل من فاعليته فهو يفترض استخدامه في حالة الكساد أو انخفاض مستوى التشغيل حيث تتوافر الموارد غير المستغلة الصالحة للاستخدام ، أما في حالة العمالة الكاملة فإن زيادة الدخل يصحبها ارتفاع في الأسعار تجعل القياس محل تقيد وصعب التفسير .

ويؤدي بنا بحث معيار المضاعف كأداة للقياس إلى عرض لبعض المسايير الاقتصادية التي تسترشد بها السلطات في تقييمها للاستثمارات العامة والاختيار فيما بين هذه المشروعات لتقرير أكثرها تمعا حسب أهداف المجتمع وظروف تنميته .

فلايست الاستثمارات هدفا في حد ذاتها ولكنها أداة لرفع مستوى المعيشة وزيادة الدخل مما يتطلب دراستها والمقارنة بينها لاختيار أكثرها فائدة بالنسبة للمجتمع . وقد قامت دراسات عديدة في هذا الشأن مبينة معايير تفضيل المشروعات وما تمثله من قيمة للاقتصاد القومي وهناك طريقتين للحكم على قيمة مشروع معين :

أ — فقد ينظر إلى جانب من جوانب المشروع ، أي لناحية لها أهميتها كتوفيره للعمولات الأجنبية أو لاعتماده على استخدام أكبر لعنصر العمل أو لرأس المال .

ب — وقد ينظر إلى النتائج المتوقعة من المشروع بتقدير تقريبي لقيمته بالنسبة للاقتصاد القومي آخذين في الاعتبار كل العناصر التي يمكن قياسها .

ولكل طريقة فائدتها وليس هناك تعارض يمنع استخدام الوسييلتين معا وسنعرض فيما يلي لبعض هذه المعايير .



## ١ - كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج :

تتصف كثير من الدول المتخلفة بتوافر عنصر العمل وندرة رأس المال . ولذلك نجد ميلا للقيام بالمشروعات التي تعتمد كثيرا على عنصر العمل لما في ذلك من مزايا أهمها زيادة العمالة . ولكن يتعين عند القيام بمشروع من هذا النوع الأخير أن تأخذ في الاعتبار المزايا والمساوىء التي تترتب على القيام بمشروعات تعتمد على استخدام أكبر رأس المال فقد تكون أضرار كفاية وأقل تكلفة في الإنتاج . وبالرغم من تركيز هذا المقياس على نقاط لها أهميتها إلا أنه ليس كافيا لإعطاء فكرة واضحة عن مشكلة تكاليف ومنافع المشروع للتنمية .

## ٢ - حجم المشروع :

يتطلب المقارنة بين المشروعات المختلفة تبعا لحجمها معرفة مزايا ومساوىء كل منها . فالمشروعات الصغيرة لها مزايا عديدة بالنسبة للدول المتخلفة لسهولة تجميع رأس المال الذي تتطلبه وسرعة إنتاجها وقلة الكفايات الإدارية والفنية ، وتشجيعها للإمركزية في الصناعة وقلة المخاطرة لتنوعها . ولكن للمشروعات الكبرى مزاياها إذا أنها تحقق ضخامة الإنتاج ، وتوفر التكاليف وتوفر جاذبية في هيكل المجتمع . ويلاحظ أن الاختيار لا يعتمد دائما بين النوعين فقد يكل كل منهما الآخر فيتعين للحكم على صلاحية مشروع معين القيام بتحليل موضوعي لتكلفته وبيان لفرص النجاح المتوقعة .

## ٣ - مقياس العملات الأجنبية :

تمثل المشروعات التي توفر العملات الأجنبية أو تحقق كسبا أهمية خاصة في الدول المتخلفة . لذا يجدر القيام بالمشروع بعد دراسة حقيقية لحاجة هذه الدول إلى العملات التي تتطلبها لإستيراد الأجهزة والآلات اللازمة لاستثماراتها . ومعنى ذلك أنه لا ينبغي بالقيام بمشروع يكلف الاقتصاد كثيرا بمجرد

تحقيقه وفر من هذه العملات خاصة إذا كان علم توافرها يرجع لعجز مؤقت في ميزان المدفوعات نتيجة ظروف طارئة ( إنخفاض في الإنتاج الزراعي نتيجة آفات زراعية أو تغير في الظروف الطبيعية ، إنخفاض في الأسعار ) يمكن التغلب عليها سريعاً .

#### ٤ - معيار الربح التجاري :

خلافًا للمعايير السابقة فإن هذا المعيار يمكننا من تقييم المشروع ويسر لنا نظرة شاملة له . وهذا المعيار هو الأكثر شيوعاً وإستخداماً عند قيام الأفراد والمؤسسات بالاستثمارات . إذ تسمح الدراسات الموضوعية للسوق والأسعار والتكاليف بتقدير قربي للأرباح المتوقعة من جراء القيام بمشروع معين . ولا شك أن هذا المعيار عرضة للخطأ لاعتماده على تنبؤ وتقدير لتكلفة رأس المال المستخدم وتكاليف الإنتاج والإيرادات المتوقعة . ولكن إذا روعي في تقديره الدقة فإنه يعدنا أساس مفيد للحكم على صلاحية المشروع كمنشأة تجارية . أما بالنسبة لصلاحية المشروع للاقتصاد القومي فيلجأ إلى معيار آخر هو العائد الاجتماعي للمشروع .

#### ٥ - العائد الاجتماعي للمشروع :

وهدف هذا المعيار هو بيان القيمة الحقيقية التي تعود على المجتمع من القيام بهذا المشروع . ولقياس العائد الاجتماعي تتخذ القوائم المالية المعدة لبيان الربح المتوقع كأساس لتجري عليها التعديلات التي تصل بها إلى بيان العائد الاجتماعي المتوقع . فقد يكون المشروع أقل تكلفة أو أكثر تقعا بالنسبة للقائمين به عن تكلفته أو تقعه بالنسبة للاقتصاد القومي . فقد ينتج الربح التجاري لانخفاض تكلفة المشروع بالنسبة لأصحابه نتيجة الإعانات التي يتلقاها من الحكومة ، كذلك قد

ينتج هذا الرفع لارتفاع سعر البيع لقيام المشروع بالانتاج في ظل الحماية الجمركية. ولذا فإنه يجري على القوائم المالية تعديلات بالاضافة أو الحذف تصل بنا إلى تقدير تقريبي للعائد الاجتماعي .

بعد أن بينا فيما سبق بعض المعايير الاقتصادية وفي مجال الخدمات أو الاستثمارات يتعين التساؤل عن مدى التزام الدولة بهذه المعايير ؟

في الواقع ليست لهذه المعايير قوة إلزامية للدولة أي أن نطاقها محدود . فقد يوجد تعارض بين الأهداف الاقتصادية المختلفة كالتعارض بين الاقتصاد في الانفاق ومقاومة وضع إقتصادي معين . ففي فترة كساد قد تكون النفقات الأكثر ملائمة للمعايير الاقتصادية قليلة التأثير في الحال بينما تكون النفقات الأكثر تكلفة سريعة المفعول مما يؤدي إلى تفضيلها . ويلاحظ أن التعارض قد يكون في الفترة القصيرة لا في الفترة الطويلة إذ ليس هناك تعارض بين زيادة الدخل واستقراره .

كذلك قد يوجد تعارض بين الهدف الاقتصادي والهدف الاجتماعي . فبناء مدرسة في مكان ما مثلا لا يمكن الحكم عليه بتكاليفه الاقتصادية فقط ، إذ أن الهدف الاجتماعي له أهميته الكبرى في رفع مستوى التعليم في المنطقة مما يجذب إنشاءها ، كذلك الوضع بالنسبة للإعانات والمنح الاقتصادية فإنها تخضع لفلسفة اجتماعية أكثر من خضوعها للمنطق الاقتصادي .

أيضا قد يكون هناك تعارض بين المنطق الاقتصادي والمنطق السياسي للكثير من النفقات . فمثلا بالنسبة للاختيار بين برنامجين للتنمية يحققان نفعاً اجتماعياً متساوياً يعتمد أحدهما على استثمارات صغيرة تعطى ناتجا سريعا ، بينما يحقق الآخر النفع في الفترة الطويلة لاعتماده على مشروعات ضخمة . ويتم الاختيار بينهما نتيجة قرار سياسي يوزع أعباء وتكاليف المنافع عبر الزمن .

كذلك الوضع بالنسبة للنقائص التي تقوم بها الدولة لتقوية قواها السياسي  
فإن العائد الاقتصادي قد يكون ضئيلا ولا يظهر بحمل النفع الذي يعود  
على الدولة.

يتضح من هذا أن المعايير الاقتصادية ليست ملائمة للدولة ولكن فائدتها تنحصر  
في بيان طريق السير بلتجا إليها مقارنة الحلول بتقدير العكفة التي تنتج عن القرارات  
السياسية المختلفة، ولا يمكن الفصل بطريقة تامة بين الأهداف السياسية للدولة  
وأهدافها الاقتصادية. فليس الغرض من المعايير الاقتصادية الاختيار بين هذه  
الأهداف ولكن الغرض هو الاختيار بين تقدير شخص المنافع العامة وتقدير  
موضوعي لهذه المنافع.

### ب- الاتفاق العام والعمل على زيادة إنتاجيته :

يتعين على الحكومات مراعاة الاقتصاد في إنفاقها ولا يعني ذلك الحد من  
الاتفاق والتقليل منه، ولكن بمقدار حسن التدبير ومجانبة التبذير والسعى إلى  
تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة. فتقدير الأموال العامة هو صياح لها ولغرض  
استخدامها في نواح أكثر نفعاً كما أنه يوزع ثمة الأفراد في مالية الدولة  
كما يدفعهم إلى التبرع بعبء الضرائب الثقيل والتبرع منها. وعلى الدولة مراعاة  
لهذا المبدأ أن تزيد في تقرير نفقاتها إذا يوجب في الكثير من الحالات تخفيض  
هذه النفقات بعد تقريرها. وعليها أن تعيد النظر دورياً بدراسة الاتفاق الحكومي  
في كلياته وجزئياته بواسطة لجان مستقلة عن الإدارة الحكومية فتقدم التقارير لبتد  
ما لا جدوى منه أو ضغط ما يمكن تخفيضه ومكافحة التبذير كما هو الحال في عدد من  
الدول المتقدمة.

ويتطلب تحقيق الوفرة من الاتفاق ورفع إنتاجيته معرفة بكافة تكاليف



الخدمة كما يستلزم تحديداً للناتج الإداري بطريقة تمكننا من حساب تكلفة الوحدة .  
وقد تظهر بعض الصعوبات في تحديد معيار التكلفة ولكن يمكن ببعض التحليل والتعمق الوصول إلى مثل هذه المعايير . فيمكن مثلاً معرفة إنتاجية مدرسة بنسبة عدد التلاميذ إلى ما تتكلفه المدرسة وهذا المعيار وإن أعطى فكرة أولية في تحديد التكلفة في حد ذاتها إلا أنه يسمح بقياس إنتاجية الخدمة ، ولذا فإنه يمكن التعمق أكثر بتعدى الجانب الكمي إلى الجانب الكيفي ونأخذ بنسبة الناجحين أيضاً كمعيار للخدمة . ولكن هذا المعيار وإن عكس مقدار تحصيل الطالب للمعلومات فقد لا يكون كافياً للتعبير عن هدف خدمة التعليم مما يتطلب تعمقاً أكبر لاختيار معيار سليم .

كذلك فإن السعى إلى تحقيق الوفرة في الانفاق يستلزم بحث الفرص البديلة وتكاليفها لاختيار أقلها تكلفة في تحقيق الهدف . ونستمد تخطيطاً لهذه الفكرة في مثال نبحث فيه التوزيع الجغرافي للقواعد العسكرية لدولة كبرى لتحقيق هدف محدد هو ضمان التدخل العسكري في منطقة تبعد كثيراً عنها . ففي مثل هذا الموقف يمكن الاختيار بين حلول عديدة:

( أ ) إنشاء قواعد عسكرية بكافة تجهيزاتها في مناطق متعددة .

( ب ) إيجاد بعض المراكز العسكرية المحدودة في الخارج مع توفير وسائل نقل القوات إلى مكان الغزو .

( ج ) الاحتفاظ بالجيش في داخل الدولة مع القيام باستثمارات ضخمة لإنتاج عدد من الطائرات اللازمة لنقله .

( د ) الاحتفاظ بالتجهيزات الضخمة قليلة الثمن في الخارج والاحتفاظ بالعدد باهظة الثمن داخل الدولة .



ويسمح التحليل الدقيق لهذه الحلول ببيان أكثرها فعالية وأقلها تكلفة مع ملاحظة أن تخفيض بعض النفقات في بعض الحلول يترتب عليه زيادة في أنواع أخرى من النفقات . فإذا احتفظ مثلا بالجيش داخل الدولة فإن نفقاته في الداخل تكون محدودة ولكن في نفس الوقت يستلزم ذلك زيادة في نفقات النقل . ويحدث العكس في حالة بقاء الجيش في قواعد أجنبية إذ تزيد نفقاته بينما تقل نفقات النقل . ولكن يتعين أيضا أخذ العوامل السياسية في الاعتبار كاستقرار الحالة السياسية في الدولة التي تقام بها القواعد وأثر ذلك على الانفاق العسكري ، وفي ضوء هذه التقديرات يستطيع مصدر القرار اختيار الحل الأمثل على أساس تقديره للوضع .

بالإضافة إلى ذلك لا يكفي وضع القواعد لزيادة إنتاجية الانفاق العام بل لا بد من رقابة فعالة تضمن حسن التصرف في المال العام وتضمن توجيهه وصرفه فيما قرر من أجله . ويمكن أن تتم الرقابة من جهات متعددة . فهناك رقابة إدارية ورقابة قضائية ورقابة تشريعية بجانب الرقابة السياسية . وتتم هذه الرقابة إما قبل الصرف أو أثناءه أو بعده لتبين المخالفات .

ولاشك أن البحث في زيادة إنتاجية الانفاق العام يتعدى فصله عن الإصلاح الإداري . إذ أن ضياع جزء غير قليل من الأموال يرجع إلى ضعف كفاءة الجهاز الإداري من استهتار في المشتريات وإسراف في عدد من النفقات وزيادة في تكاليف الخدمات . ولذا فإن الإصلاح الإداري وإعادة تنظيم الاداة الحكومية على أسس علمية والاهتمام بتحسين طريقة اتخاذ القرارات أمر له أهميته القصوى لتوفير الأموال من الضياع . وزيادة إنتاجية النفقات العامة ، ويتم ذلك بتنسيق الهيكل التنظيمي بطريقة تسمح بوحدة اتخاذ القرار بالنسبة لمهدف محدد مما

يمكن من حرية التصرف والاختيار بين الحلول البديلة بدلا من الخضوع للعمليات الروتينية واللوائح وذلك في الحدود التي لا تتعارض مع طبيعة العمل . كذلك يستلزم الأمر تنظيم المعلومات بطريقة تسمح بحسن الاختيار . ويعتبر التقسيم الوظيفي للميزانية قسما هاما عن التقسيم الإداري . إذ تقسم الميزانية حسب أغراضها فتجمع العمليات المالية التي تخدم عرضا معينا في مجموعة واحدة بغض النظر عن الجهة الإدارية التي تتبعها مما يمكن من تحليل النشاط الحكومي وبيان تطوره . كذلك يتعين النظر إلى تكلفة البرامج في عدد من السنين كما أنه يتعين أيضا اختيار معايير لأداء الخدمة تمكن من حسن الأداء .

#### **ثانيا - مراحل إعداد خطة الإنفاق الحكومي :**

يستلزم إعداد برنامج عام للاتفاق سلسلة من القرارات نتيجة الاختيار بين الحلول العديدة في تخصيص الموارد بما يتفق وتحقيق أهداف المجتمع . ويمكننا أن نميز بين مستويات متعددة في الاختيار :-

**المستوى الأول :** يتم فيه تقدير حجم القطاع العام أي الاختيار بين ترك الموارد في يد الأفراد وتحويلها إلى نطاق القطاع العام .

**المستوى الثاني :** وفيه يتحدد الاختيار الوظيفي في توزيع الإنفاق بين الوزارات المختلفة كالنقل والتعليم والصحة وغيرها من النفقات .

**المستوى الثالث :** وفيه يتخذ القرار بتوزيع الموارد بين أفرع الوزارات المختلفة .

**المستوى الرابع :** وفيه يتم الاختيار داخل الخدمة الواحدة بين الحلول الفنية المختلفة .

وتجدر ملاحظة تضاد أهمية العوامل السياسية المتداخلة في اتخاذ القرارات كلما تدرجنا في النزول من المستوى الأعلى إلى المستوى الأقل مما يمكن المحلل الاقتصادي من تحديد المعايير الاقتصادية بدقة أكبر وبيان الحلول البديلة لاختيار الحل الأمثل .

وسنعرض فيما يلي المراحل المختلفة التي يمر بها إعداد خطة الاتفاق وبعض المشاكل التي تتعرض لها .

### المستوى الأول :

**تحديد حجم القطاع العام :** تختلف أهمية القطاع العام من دولة إلى أخرى وذلك نتيجة لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية في كل منها . ويبدو التوسع في هذا النشاط كظاهرة عامة في مختلف الدول كنتيجة لرغبتها في تحقيق تنميتها واستقرارها الاقتصادي من ناحية ، أو تطبيقاً لمذهبها السياسي من ناحية أخرى . فقد أدى انتشار الأفكار الاشتراكية إلى اتساع القطاع العام في عدد من الدول بل أنه قد يشمل الاقتصاد بأكمله في بعضها . ولكن سيطرة هذه الفلسفة الجماعية لا تعني خضوع تحديد حجم القطاع العام للفكر السياسي فقط بل تصطدم الدولة بحدود اقتصادية معينة يتعين عليها مراعاتها حتى تحقق أهدافها في رفع مستوى الدخل الحقيقي للأفراد . وتتمثل هذه الحدود في وجود حد أدنى للمعيشة يعبر عن الحاجات النفسية والمادية للسكان من ناحية وعن مدى استعدادهم للتضحية من ناحية أخرى . كذلك فإن التوسع في هذا القطاع محكوم بالآثار الاقتصادية للاتفاق العام .

وفي الواقع أن تحديد أهمية القطاع العام قرار تغلب فيه الصفة السياسية

وتراعى فيه الدولة كافة الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق أهدافها ،  
ولكن يمكن القول أن زيادة نطاق نشاط الدولة يجب أن يكون مبنيا على كفاءة  
فنية عالية تحقق أفضل النتائج بأقل تكلفة لصالح المجموع ، وأن يكون مستندا إلى  
ثقة المواطنين المستمدة من التفوق العدلي في نتائج هذا القطاع ومساهمته الفعالة في  
رفع مستوى الدخل الحقيقي للأفراد .

### المستوى الثانى :

ويتعلق بالاختيار الوظيفي بين النفقات المختلفة . ويعتبر من أهم القرارات  
المتعلقة بتنمية الناتج القومى . فهناك جذب من ناحية بين القيام بمستلزمات  
الإنتاج والخدمات الأساسية التى يتعين القيام بها وبين المشروعات الإنتاجية  
التي تعطى ناتجا سريعا . ومن الواضح أن هذا التوزيع للوارد يخضع إلى حد  
كبير للفلسفة الاجتماعية والسياسية السائدة وتقدير مصدر القرارات لتوزيع العبء  
بين الأجيال المختلفة . فالعصر الزمنى يتدخل بطرق عديدة في تكييف القرار .  
فهناك العديد من المشروعات التي يستلزم بناءها فترة طويلة وتلك التي تتم في فترات  
قصيرة . كما أن هناك المشروعات التي تعطى عائدا سريعا والآخرى التي تظهر  
نتائجها بطريقة تدريجية .

وقد تغيرت وجهة نظر المخططين تجاه أهمية الخدمات العامة وأولويتها .  
ففي بدء مرحلة التخطيط التي أعقبت الحرب العالمية الثانية بدأ التركيز على  
الخدمات ، كفتح للتنمية ، ثم أعقب ذلك إلتجاء مخالف نتيجة لما التي على  
الميزانية من أعباء وذلك بنصح الحكومات بالتركيز على المشروعات التي تعطى  
ناتجا سريعا أو بمعنى آخر بالتركيز على الإنتاج بدلا من الاستهلاك  
الخدمات . . ولكن تغير الإلتجاء أخيرا بالدفاع عن الخدمات باعتبار أنها

ليست أقل إقناعاً من السلع المادية .

وفي الواقع إن المغالاة في الآراء السابقة لها مساوئها لأن نمو الدخل يستلزم نمواً متوازناً في إنتاج السلع والخدمات بطريقة تتفق والطلب على كل منها . ومن الجدير الإشارة إليه أن التركيز على الخدمات أكثر خطراً من التركيز على السلع خاصة إذا هوات الخدمات بوسائل تضخمية وذلك لزيادة مرونة عرض الخدمات عن مرونة عرض السلع ، وحتى مع افتراض تمويل الخدمات بواسطة الضرائب يظل من الضروري القيام بالمقارنة بين التوسع في الخدمات وبين الحلول البديلة وذلك لاستخدام أمثل للموارد .

ويمكننا الآن التساؤل عن مدى مساهمة المجال الاقتصادي في تحديد حجم الانفاق على خدمة معينة من بين هذه الخدمات مع احترامه للأهداف المحددة ؟

ليس هناك من ينكر أهمية التعليم كهدف في حد ذاته وكعامل هام في التنمية . ولكن أيضاً ليس هناك من يقر لاستيعاب التعليم لأغلب موارد المجتمع . فللأفراد حق في التعليم ولكن لهم أيضاً حق في الرعاية الصحية وفي رفع دخلهم الحقيقي . فاعتناق الدولة لبرنامج طموح في هذا المجال يصطدم بأهداف القطاعات الأخرى وبندرة الموارد بما يستلزم ضرورة توزيع الموارد بطريقة تضمن تحقيق الأهداف المختلفة . واثراً وح نسبة ما ينفق على التعليم والمجتمعات المختلفة بين ١ / ٦٠ . من الناتج القومي ويظهر المدى الذي يقع بين السنين توافر موارد هامة يمكن أن تستخدم في التعليم وفي مجالات بديله .

ولذا يتطلب تحديد حجم الانفاق العام على التعليم لتحقيق الأهداف السياسية التي تقررت معرفة بمبادئ التعليم . إذ أن توجيه نسبة معينة من الدخل القومي إليه



تحتوى ضمناً على تقرير مقارنة بين النفع العائد منه وبين النفع المتولد من أوجه الإتفاق الأخرى .

ولكن كيف يمكن للاقتصادى المساهمة فى هذه المقارنة بقياسه لمنافع التعليم والخدمات الأخرى ؟

لاشك أن هذا المجال تكتنفه العديد من الصعوبات مما يحسد من دقة القياس . وقد دفع هذا بالبعض إلى القول بأن التعليم حق للفرد ويتعذر تقييمه مادياً . ولكن خطأ هذه النظرة يتأتى من أن الاقتصادى لا يتدخل فى تحديد القيم ولكن يحاول بعد اتخاذ القرارات السياسية المحددة التأكد من انعكاس هذه القيم فى توزيع الموارد المختلفة . وقد بذلت محاولات عديدة لقياس مائد التعليم فى صورة كمية فى جهات مختلفة من العالم . وإن لم تتح الفرص بعد لمعرفة الاجراءات والطرق التى يمكن أن يستفيد منها المخطط الاقتصادى فى هذا الصدد .

ومع ذلك فهناك أساليب علمية عديدة تستهدف بها التعرف على حجم الاتفاق على التعليم واطار الخطة العامة . ومنها منهاج القوى العاملة الذى يستند الى افتراض أن الصلة الأساسية بين التعليم والتنمية الاقتصادية تتم بخلق المهارات والمعرفة التى تزود بها القوى العاملة . ومنها تحديد نسبة ما يوجه إلى التعليم من الدخل القومى من الاسترشاد بتجارب الدول الأخرى آخذة فى الاعتبار هيكل المجتمع ودرجة نموه وأهدافه . كذلك هناك طرق تقليدية متبعة حيث تقرر الاحتياجات التعليمية تبعاً للطالب عليه فى مختلف المستويات على أساس الزيادة السكانية والتوزيع العمرى والأهداف الاجتماعية وقد حدد اليونسكو طريقة وأسلوب إعداد برامج التعليم فى خطوات متعددة تبدأ بمعرفة

توقعات الزيادة في السكان والتوزيع العمري ، ونمو الاقتصاد القومي ، والأهداف الاجتماعية والتغيرات المتوقعة في القوة العاملة ، ومتطلبات تطوير نظام التعليم وبرامجه وتقديره من حيث الكيف والمقارنة بين أساليب التعليم المختلفة ، وبيان تكاليف البرنامج ومقارنته بالموارد المالية ومحاولة ربطه والأهداف الأخرى وبمخطة التنمية .

### المستوى الثالث :

وفيه يتم توزيع الموارد بين مختلف فروع القطاع بطريقة تحقق الأهداف التي أنيطت به . وإذا أكلنا دراستنا السابقة للتعليم فائنا نجد أن مصدر القرارات تجاهه عدة مشكلات أهمها :

أولا : أن تحقيق برامج التعليم يتطلب فترة طويلة قد تبلغ العشرين عام أو ما يزيد وأنه خلال هذه الفترة يتعرض الاقتصاد القومي لعدد من التغيرات الهيكلية مما يستلزم ضرورة ربط برنامج التعليم والمخططات الاقتصادية المستهدفة . وتخطيط التعليم لا يتم بمنأى عن التخطيط الاقتصادي وإلا أدى ذلك إلى ضعف مساهمته في زيادة الدخل القومي .

ثانيا : الترابط الوثيق بين مراحل التعليم المختلفة بمعنى أن الوزن المعطى لكل مرحلة لا يتم منفرداً أو بطريقة تحكمية بل يتعين مراعاة المراحل التالية له . فالتوسع في التعليم الأولي بطريقة لا يمكن أن يتحملها التعليم الثانوي تؤدي إلى العديد من المشاكل . كما أن مستوى التعليم الثانوي يرتبط بمستوى التعليم الجامعي كذلك فإن تأدية النظام لدوره بطريقة مرضية يتطلب تزويده بنخبة متميزة من الماهلين . فالتعليم وإن كان منتج الكفاءات للقوة العاملة إلا أنه أيضاً أكبر مستهلك لانتاجه .

ويمكن الاسترشاد وتحديد العلاقة بين مراحل التعليم المختلفة بتجارب الدول الأخرى . وقد بين اليونسكو أن نسبة عدد الذين يتلقون التعليم الأولي إلى الثانوي إلى الجامعي هي ١٠٠ : ٢٢ : ٢ . ولا شك أن تحديد العلاقة بين المراحل المختلفة يحدد عدد الأساتذة في كل مستوى كما أنه يظهر تكاليف البناء والتجهيزات في المدارس المختلفة مع مراعاة زيادة التكلفة في المدارس الثانوية وفي المدارس الأولية وزيادتها في الجامعات عنها في المرحلتين السابقتين .

كذلك فإن تحديد حجم اتفاق كل مرحلة يرتبط بؤشرات لصيقة بها . فبينما يرتبط التعليم الأولي الإلزامي بمعدل نمو السكان والتوزيع العمري له ، ترتبط المرحلة الثانوية بتطور الهيكل الاقتصادي ومعدل نموه واحتياجاته . فتحدد في هذه المرحلة التفرعات المختلفة للمعاهد المتخصصة ، كذلك الأمر بالنسبة للتعليم الجامعي حيث ترتبط نفقاته باحتياجات المجتمع من المتخصصين وبمندی توافر الامكانيات لأعدادهم إعدادا سليما .

وتختلف سياسات الدول فيما بينها بالنسبة لهذه المرحلة فمنها من يقصره على أعداد محدودة، ومنها من يتيح نتيجة للأعداد الضخمة . وفي هذه الحالة الأخيرة نجد أنه ما لم يكن نمو الاقتصاد كبيرا بدرجة تسمح باستيعاب الخريجين ورفع كفايتهم فإن البطالة المقنعة للمتفنين تكون هي النتيجة الحتمية مع ما لها من آثار اجتماعية واقتصادية ضارة .

#### المستوى الرابع :

وفيه يتعدد الاختيار بين الوسائل الفنية المختلفة على مستوى الوحدة أو

الخدمة لتحقيق الهدف المحدد . ففي مثال التعليم يتم الاختيار هنا على مستوى الجامعة أو مستوى الكلية كوحدة مستقلة ، وفي هذا المستوى تسمح الأوضاع بطريقة

أكبر للقياس والمقارنة بين الحلول البديلة لاختيار الحل الأفضل.

ويتطلب تمالك الخطة وتربطها تحرك البيانات صعودا وهبوطا وتعاون مختلف الهيئات على جميع المستويات. فالخطة وأن بدأت بتوجيهات سياسية لهذا الاتفاق وتحديد حجمه وتوزيعه بين الوزارات التي تتولى بدورها تقسيمه بين فروعها المختلفة لتخصصه للمشروعات العديدة إلا أن البيانات تصعد بعد ذلك مرة أخرى بعد دراستها وتحليلها من مستوى الوحدة إلى المستويات العليا حتى يتم تربطها لتحقيق الأهداف المحددة في الفترة المقررة بأقل تكلفة.

## الفصل الرابع

### الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أدى للتطور في جميع الدول إلى التوسع في الاتفاق بصفة مستمرة وإلى تنوعه وتغير هيكله وإلى تقرير إيجابية الاتفاق واستخدامه كوسيلة لتحقيق زيادة الدخل واستقراره وحسن توزيعه . فالتوسع في النفقات العامة يؤدي - ولو لم يهدف إلى ذلك - إلى التأثير على الاقتصاد القومي وعلى كافة جوانب المجتمع سواء كانت سياسية أو إجتماعية أو مالية مما يستبعد أمر حياد النفقات العامة وبما يظهرها كأداة هامة لتحقيق أهداف المجتمع .

فالدولة وإن أمكنها التأثير على النشاط الاقتصادي الخاص بواسطة الضريبة والاقتراض والسياسة الائتمانية والتجديف إلا أن النفقات العامة تظل الأداة الأساسية لتنفيذ سياستها الاقتصادية .

وتتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عوامل عديدة منها . طبيعة هذه النفقات ، والهدف الذي ترمى إلى تحقيقه ، وطبيعة الإيرادات اللازمة لتمويلها والوضع الاقتصادي السائد . والنفقات العامة وإن أشبعت بحكم طبيعتها ونوعها حاجة عامة كالل دفاع والتعليم والنقل والمواصلات فإنها تحدث إلى جانب ذلك آثارا على النشاط الاقتصادي القومي باستخدامها وتوزيعها للموارد وذلك بتأثيرها في الكميات الكلية التي تحكم التوازن الاقتصادي أي بتأثيرها على الاستهلاك والادخار والاستثمار .

ولا تقتصر آثار النفقات على الآثار المباشرة على هذه العناصر نتيجة



الزيادة الأولية في الإنفاق العام بل تحدث آثار غير مباشرة تنتج خلال ما يعرف بدورة الدخل أى خلال عمل و المضاعف ، الذى يبين أثر الإنفاق الاستثمارى الإضافى على مستوى الدخل عن طريق النفقات الاستهلاكية و المعجل ، الذى يبحث أثر التغير على الاستثمارات نتيجة التغير فى الطلب الاستهلاكى .

فإنفقات العامة تحدث آثار عديدة مباشرة وغير مباشرة على الدخل القومى ولكن يجدر ملاحظة أن النفقات المختلفة لا تبشر نفس الآثار بل تتفاير تبعا لطبيعة النفقة والغرض منها .

وسنعرض فى المباحث التالية لبعض الآثار الاقتصادية للنفقات العامة :

المبحث الأول - آثار النفقات العامة على الدخل القومى .

المبحث الثانى - آثار النفقات العامة على التوظيف .

المبحث الثالث - آثار النفقات العامة على توزيع الدخل .

المبحث الرابع - آثار النفقات العامة على مستوى الاسعار .

## المبحث الاول

### اثر النفقات العامة على الدخل القومى

تطلب دراسة آثار الاقواق الحكومى على مستوى الدخل القومى معرفة بالدخل ومكوناته والعوامل المحددة لمستواه :

#### اولا - تعريف الدخل القومى :

يمكن النظر إلى الدخل القومى من زوايا ثلاث . من حيث إنتاجه ، ومن حيث توزيعه ، ومن حيث استعماله أى استخدامه . فدراسة الدخل تيردراسة الناتج القومى ، والدخل القومى ، والاقواق القومى .

#### ١ - الناتج القومى :

يقصد بالانتاج القومى مجموع السلع والخدمات التى تتج خلال فترة زمنية معينة غالبا هى سنة والتى يمكن تقييمها نقدا . ويمكن تعريفه كذلك بأنه مجموع القيم المضافة التى تتولد عن النشاط الإنتاجى الذى يقوم به المجتمع خلال فترة زمنية محددة .

والانتاج كنشاط إقتصادى هو تضافر عناصر الانتاج من عمل ورأس مال وتنظيم لإعداد الموارد الطبيعية وجعلها صالحة للاستخدام . فهو لا يخلق المادة ولكنه يؤدى إلى خلق المنافع وينتج عنه تدفق من السلع والخدمات خلال فترة معينة .

وليس بشرط أن يتم إعداد الموارد للاستخدام النهائى فى عملية واحدة بل قد تمر هذه الموارد بعدد من العمليات المتتالية كاستخراج المادة ( المعادن والزراعة ) وتحويل خصائصها ، وتعديل شكلها ( الصناعة ) ، ونقلها وتخزينها وتسويقها فتكتسب هذه الموارد فى كل مرحلة من هذه المراحل قيمة أكبر

( قيمة مضافة ) تنتج من مساهمة عناصر الإنتاج في هذه الحلقة من حلقات النشاط، وبعبارة أخرى تكتسب الموارد قيمة أكبر نتيجة تكلفة تشغيل عناصر الإنتاج أى نتيجة توزيع العوائد التى يحصل عليها كل منها .

وفي حدود هذا التفسير يتولد عن النشاط الإنتاجى تيار من السلع ولكن إلى جانب هذا النشاط يقوم المجتمع بنشاط آخر يتمثل فى تقديم الخدمات مباشرة إلى المستهلكين كخدمات الحكومة والأطباء . والخدمات لا تفرق عن النشاط السلمى فى المساهمة فى إشباع حاجات المجتمع وإن وجدت بعض الأفكار الاقتصادية التى تعتبر هذه الخدمات استهلاكاً أى استخدماً للموارد وليست إنتاجاً (١) .

والإنتاج بهذا المفهوم هو النشاط الاقتصادى الذى يمارسه المجتمع لاعداد الموارد للاستخدام لنتج تيار مستمر من السلع والخدمات لأشباع حاجات المجتمع . فهو بهذا المعنى لا يشمل الموارد الطبيعية ولكن يشمل السام والخدمات القابلة للتقييم نقداً .

وقد رأى بعض الخبراء لضرورة تقييم السلعة أو الخدمة أن تكون محل مبادلة فى الأسواق فيخرج بذلك عن دائرة الإنتاج القومى السلع والخدمات التى لا تمر بالسوق كالخدمات الحكومية والإنتاج الزراعى الذى يستهلك مباشرة بواسطة المزارعين .

وفي الواقع أن إتباع هذا الرأى قد لا يعطى صورة حقيقية عن النشاط الإنتاجى فى بلد معين . فالخدمات الحكومية وإن أدت لأفراد بلا مقابل

---

(1) Calvez, Le Revenu National en U.R.S.S p. 15

إلا أن ذلك لا ينفي إنتاجيتها ، وبالمثل فإن استهلاك الزارع لجزء من محصوله لا ينفي قيام القطاع الزراعي بعملية إنتاجية ، بالإضافة إلى ذلك فإن تطبيق هذا الرأي على الإقتصاد القومي في الجمهورية العربية المتحدة مثلا يؤدي إلى تضيق مفهوم الإنتاج خاصة إذا لاحظنا من ناحية توسع الدولة في نشاطها ، ومن ناحية أخرى زيادة أهمية الجزء المستهلك مباشرة من الناتج الزراعي دون مروره بالسوق . ولذا فإن تقييم مثل هذا النوع من النشاط يتم إما بتقديره على أساس إجمالي التكلفة ( النشاط الحكومي ) وإما على أساس السعر الذي يحدده السوق ولو لم يمر هذا الجزء بالسوق ( الإستهلاك المباشر للسلع الزراعية ) .

ولتقدير قيمة الإنتاج القومي فالتألا نقوم بحساب القيمة الاجمالية للنتج في كل مرحلة من المراحل ، بل بحساب القيمة المضافة التي نتجت عن مساهمة عناصر الانتاج في كل منها . والقيمة المضافة في مرحلة ما هي إلا الفارق بين قيمة الموارد بعد إجراء النشاط الانتاجي عليها وقيمتها قبل الاستخدام . ويحل هذا الفارق مقدار التكاليف التي ترتبت على توظيف عناصر الانتاج أي مقدار العوائد المستحقة لعناصر الانتاج مقابل مساهمتها في العملية الانتاجية فهي تشمل الأجور والفوائد والأرباح والإيجارات .

فقيمة الناتج الاجمالي لسلعة معينة يشتمل على مستلزمات إنتاج هذه السلعة بالإضافة إلى تكلفة عناصر الانتاج التي تكاثفت في إنتاجها . وتبرز أهمية استبعاد مستلزمات الانتاج عند حساب الناتج القومي . وذلك لأن طلبه بجميع المتولد من أنواع النشاط المختلفة للمجتمع يؤدي في حالة عدم استبعاد مستلزمات الانتاج إلى تقدير خاطيء الانتاج وتضخم لحجمه ، وذلك لاحتساب هذه

المستلزمات مرتين ، أحدهما في النشاط الذي يخرجها والآخرى في النشاط الذي يستخدمها .

مثال لذلك : فإذا استخدمنا قطننا في صناعة الملابس وأردنا حساب القيمة المنتجة ، يلزم عدم إضافة قيمة القطن إلى قيمة الملابس لأن في ذلك ازدواج وحساب لقيمة القطن مرتين مرة في شكله الأصلي ومرة أخرى في شكل ملابس ولذا يتعين إختيار إحدى وسيلتين للحساب :

أولاهما : الاستثناء بحساب قيمة الناتج النهائي وهي هنا الملابس على اعتبار أنها تتضمن قيمة القطن . تتطلب هذه الطريقة حساب القيم الإجمالية للمنتجات وطرح قيم السلع الوسيطة ( قيمة القطن + قيمة الملابس - قيمة القطن ) .

وثانيهما : طريقة القيم المضافة وذلك بحساب قيمة القطن وإضافة ما خلق من قيمة في المرحلة التالية .

وبذلك تكون قيمة الإنتاج = قيمة القطن + قيمة الملابس - مستلزمات الإنتاج .

وفي كلتا الحالتين نصل الى نتيجة واحدة .

مثال آخر : يمر إنتاج رغيف الخبز بمراحل إنتاجية متعددة ، يحدد قيمة ما أنتج فيها بمبلغ ١٠ مليون جنيه . استخدم في صنعه بمبلغ ٥ مليون جنيه قمح ، وقدر ثمن ما احتواه من دقيق بمبلغ ٧ مليون جنيه ، وبمبلغ ثمنه بعد عججه وخبزه ١٠ مليون جنيه .



فالنشاط الاقتصادي في المجتمع يتلخص في إنتاج الموارد الآتية ٥ مليون ثمن قمح ، ٧ مليون ثمن دقيق ، ١٠ مليون ثمن الخبز فتبلغ قيمة الموارد المنتجة في جميع المراحل جمع ما يعادل  $٥ + ٧ + ١٠ = ٢٢$  مليون .

ولكن حساب القيمة الاجمالية بهذه الطريقة قد ترتب عليه تضخم لحجم المنتج ولذا فان الحصول على قيمة الإنتاج تتطلب الالتجاء إلى إحدى الطريقتين التي سبق ذكرهما إما طريقة الناتج النهائي واما طريقة القيم المضافة .

الطريقة الأولى : الناتج القومي بسعر التكلفة .

= القيم الاجمالية المتداولة — مستلزمات الانتاج .

$$١٠ = ٧ - ٥ - ١٠ + ٧ + ٥ =$$

وحسب الطريقة الثانية الناتج القومي بسعر التكلفة :

= قيمة الناتج الزراعي + القيمة المضافة في المرحلة

الثانية ( الملمحن ) + القيمة المضافة في المرحلة

الثالثة ( الخبز )

$$١٠ = ٥ + (٧ - ٥) + (١٠ - ٧)$$

$$١٠ = ٥ + ٢ + ٣ =$$

وفي الحالتين تتطابق النتائج .

ويلاحظ أن الانتاج القومي باعتبار تيار من السلع والخدمات المنتجة في خلال فترة معينة لا يقتصر على انتاج السلع الاستهلاكية ، بل إننا نجد أن جزءا من هذه السلع والخدمات المنتجة قد يستخدم لاشباع الحاجات الاستهلاكية

وجزء آخر يستخدم بقصد زيادة أصول المجتمع الحقيقية وتوسيع طاقته الانتاجية  
أى يستخدم فى الاستثمار .

ويتكون الاستثمار من عنصرين :

- ( أ ) رأس مال ثابت يتكرر استعماله أثناء العملية الانتاجية .
  - ( ب ) مخزون سلعى أى إضافة إلى السلع الموجودة فى المخازن سواء كانت قابلة للاستهلاك أو خاما أو سلعا قابلة للاستخدام فى تكوين رأس مال ثابت وقد يكون هذا المخزون اختياريا تحتفظ به المؤسسات لتسهيل العملية الانتاجية ، أو اجباريا ينتج من عدم تصريف هذه السلع فى السوق .
- فالنتاج القومى يعادل قيمة السلع الاستهلاكية وقيمة السلع الاستثمارية  
ويعبر عن ذلك بالمعادلة التالية :

$$\text{النتاج القومى} = \text{الاستهلاك} + \text{الاستثمار}$$

## ٢ - الدخل القومى ( الناتج القومى من زاوية التوزيع )

عرفنا الناتج القومى بأنه مجموع القيم المضافة المتولدة من النشاط الانتاجى فى فترة زمنية معينة. والقيمة المضافة للمتولدة تعادل فى نفس الوقت مجموع العوائد التى تحصل عليها عناصر الإنتاج فكل عائد يدفع لأحد عناصر الإنتاج يعد تكلفة للمؤسسة التى توظف هذا العنصر ، وهو فى نفس الوقت يمثل دخل يحصل عليه صاحب العنصر مقابل مساهمته فى العملية الانتاجية .

ويمكن التعبير عن هذا القول بالمعادلة التالية :

$$\text{الناتج القومى} = \text{بسر التكلفة} = \text{الدخل القومى}$$

$$\text{ولما كان الناتج القومى} = \text{بسر التكلفة} = \text{الاستهلاك} + \text{الاستثمار}$$

فان الناتج القومى بسعر التكلفة = الدخل القومى = الاستهلاك + الاستثمار .  
يمكن تعريف الدخل القومى بأنه مجموع العوائد التى تحصل عليها عناصر  
الانتاج المختلفة مقابل مساهمتها فى العمليات الانتاجية خلال فترة معينة من الزمن  
فهو يتكون من الأجرور والمهايا، والقوائد والإيجارات، والأرباح، وتمثل الأجرور  
والمهايا عائد العمل وتمثل العناصر الثلاث الأخرى عوائد حقوق التملك .

وينتج عن هذا التعريف أنه عند حساب الدخل يتعين استبعاد المدفوعات  
التحويلية التى لا يقابلها مساهمة فى الانتاج كشراء تحفة أثرية مثلا ، أو دفع  
راتب شهرى من أب لابنه الذى يتم تعليمه . فهذا المرتب هو مدفوع إنتقالى  
لم يمنح مقابل عمل إنتاجى . كذلك يجب لمتابعة تطور الدخل القومى أن نعتد  
على التطور الحقيقى للقوة الشرائية للنقد . فمضاعفة الأسعار بالنسبة لسنة سابقة  
لا تعنى مضاعفة الدخل القومى ، إذ أن هذه الزيادة تكون صورية ترجع إلى  
تدهور قيمة النقد لا إلى زيادة الانتاج .

### الانفاق القومى : الدخل القومى من زاوية استعماله ،

رأينا أن الناتج القومى بسعر التكلفة يعادل الإستهلاك والاستثمار ، أى  
مجموع ما أنفق على شراء أموال الإستهلاك وأموال الاستثمار ، أى أنه يعادل  
الدخل القومى .

وإذا نظرنا إلى الدخل القومى من زاوية استعماله وجدناه ينقسم إلى قسمين:  
فهو إما أن يتفق على الإستهلاك الذى يحدد حجمه تبعا للميل إلى

الاستهلاك ، ولما أن يدخر ويتحدد مقداره أيضا بالميل إلى الادخار .  
ويمكن التعبير عن ذلك بالمعادلة التالية :

$$\begin{aligned} \text{الدخل القومي} &= \text{الاستهلاك} + \text{الادخار} \\ \text{وقد بينا أن الدخل القومي} &= \text{الاستهلاك} + \text{الاستثمار}^{(1)} \\ &= \text{النتائج القومي بسعر التكلفة} \end{aligned}$$

ومن هاتين المعادلتين نتبين أن :

$$\text{الإدخار} = \text{الاستثمار}$$

فالإدخار هو ذلك الجزء الذي إمتنعت القطاعات عن إستخدامه في الاستهلاك والاستثمار هو ذلك الجزء الذي لم تنتقل حيازته للمستهلكين. فالادخار والاستثمار متعادلان بحسب التعريف في نهاية الفترة . فكل استثمار حدث بالفعل في مجتمع معين لا بد أن يقابله فائض من الدخل عن الاستهلاك ، أى لا بد أن يقابله إدخار غير أن تطابق الاستثمار والإدخار لا يعنى أنها عملية واحدة فكلاهما يقوم به قطاع مختلف لأسباب مغايرة . وقد لا يتحقق التعادل بين الاستثمار والادخار في بداية الفترة ولكن في نهايتها لا بد من التساوى .

لنوضح لنا من دراسة النتائج القومية من زوايا الثلاث تكافؤ تعريفات

الدخل القومي = مجموع عوائد عناصر الإنتاج .

الدخل القومي = الاستهلاك + الاستثمار = النتائج القومية .

الدخل القومي = الاستهلاك + الإدخار = الإنفاق القومي .

---

(١) الاستثمار الصافي

**ثانيا : ويتعين الآن بحث العوامل التي تحدد الدخل**

تعتبر نظرية كينز نقطة تحول في التفكير الاقتصادي لمحاولتها الكشف عن العلاقات الأساسية التي تحكم مستوى الدخل وكيفية التفاعل بين هذه العلاقات المختلفة .

فمستوى الدخل محكوم بالإقلاق وكلما ازداد تيسار الإنفاق زاد الدخل ، وإذا نقص تيسار الإنفاق نقصت معه مستويات الإنتاج .

---

1 — Angelopolos : l'Etat et la prospérité Sociale p. 20

Barre (R) : Economie Politique Tome 11. Paris 1964, ap. 455

Barrenre : Theorie Economique et impulsion keynsienne Pairs  
1952, p. 58.

La Politique Financiere, Paris 1959. p. 424

Bease (P) : Finances Publiques. IER. Fascicule 1111. Paris  
1957. P. 82.

Brochier (H) et Tabatoni P. Economie Financiere, Paris  
1959 p. 440.

Samuelson : l'Economie p. 103

— د. أحمد حسني : مفهوم الدخل القوي مذكرة رقم ١٤٠ معهد التخطيط .

— د. أحمد حسني : الطلب الفعال . معهد التخطيط ١٩٦٢ .

د. رفعت المحجوب : المالية العامة ١٩٦٤ ص ١٤٥ .

— د. زكريا نصر : عشر محاضرات في الدخل القوي معهد الدراسات العربية سنة ١٩٥٧



هذه الفكرة تكاد تكون بديهية إذا لاحظنا أن الإنفاق في الواقع هو مصدر الإيرادات . فكلما زاد الاتفاق زادت الإيرادات والعكس صحيح . ولكن يلاحظ أن مجرد زيادة الاتفاق لا تزيد من مستوى الدخل إلا إذا انعكست هذه الزيادة على الانتاج الجارى . فان زادت نفقات الحكومة مثلا نتيجة مشترياتها من السلع فان هذا لا يرفع من مستوى الدخل القومى إذا قوبلت هذه الزيادة بانقاص المخزون ، بل يترتب على الإنفاق في هذه الحالة مجرد تحويل الأصول من المشروعات إلى الحكومة ، ولكن نتيجة المشروعات ، مجرد انقاص مخزونها إلى زيادة إنتاجها .

نخلص من هذا أن زيادة النفقات لا يترتب عليها في الفترة القصيرة إرتفاع في الدخل إلا إذا كانت مصحوبة بزيادة في الانتاج أى بتوزيع دخول جديدة تزيد من مستوى الدخل السائد .

فالإنفاق هو مصدر الدخل ومحدد مستواه . فلا يقوم المنتجون بنشاطهم إلا إذا كان هناك اتفاق على السلع والخدمات المنتجة ، أى طلبا عليها مكونا من نفقات الأفراد على الاستهلاك والاستثمار ، ونفقات الدولة الاستهلاكية والاستثمارية وطلب من العالم الخارجى ، والنفقات نوعان نفقات استهلاكية ، نفقات استثمارية .

الاستهلاك : تتوقف أهمية النفقات الاستهلاكية على أهمية الدخل . وقد عبر كينز من ناحية العلاقة بين الاتفاق والدخل بالميل للاستهلاك أو دالة الاستهلاك . وتتميز هذه النفقات بالثبات في الفترة القصيرة نظرا لأنها محكومة بالعادات التى تتطور ببطء وتجهل تغيرها غير محسوس .

ومن ناحية أخرى فقد عبر كينز عن العلاقة بين الزيادة في الاستهلاك والزيادة في الدخل بالميل الحدى للاستهلاك . إذ من الملاحظ أن زيادة الدخل لا توجه كاية إلى الاستهلاك أو إلى الادخار ، إنما توزع بين زيادة الانفاق الاستهلاكي وزيادة الادخار . فالأفراد يميلون إلى زيادة استهلاكهم كلما إزداد دخلهم ولكن بنسبة أقل من الواحد الصحيح .

$$\frac{\text{الزيادة في الدخل}}{\text{الزيادة في الدخل}} = \frac{\text{الزيادة في الاستهلاك}}{\text{الزيادة في الدخل}} + \frac{\text{الزيادة في الادخار}}{\text{الزيادة في الدخل}}$$

ويتوقف توزيع الأفراد لدخولهم بين الاستهلاك والادخار على قوة الحوافز التي تدفعهم للتمتع بالاستهلاك الحال وتلك التي تدفعهم إلى الاحتياط للمستقبل بجانب ظروف موضوعية أخرى . مما يبين أنه في الفترة القصيرة لا يتغير حجم الاستهلاك إلا تبعاً لتغير الدخل ، فكل زيادة في الدخل تؤدي إلى زيادة في الاستهلاك .

وتختلف دالة الاستهلاك من مجتمع إلى آخر ، بل في داخل المجتمع الواحد من طبقة إلى أخرى . فالميل الحدى للاستهلاك للطبقات الفقيرة أكبر من ميل الطبقات الغنية . إلا أنه بالنسبة لمجتمع معين فإن هذه الدالة المعبرة عن متوسط ميل الجماعات التي تكون هذا المجتمع تعتبر ثابتة في الفترة القصيرة . فكل زيادة في دخل هذا المجتمع تؤدي إلى زيادة في الاستهلاك لا نتيجة تغير هذه الدالة بل نتيجة تغير الدخل .

وواضح أن هذا التعميم رغم بساطته يسقط الخصائص الخاصة بكل قطاع . لأن لكل جماعة من المستفيدين ولكل قطاع ميل خاص للاستهلاك مما يتطلب ضرورة تحديد الفئات المستفيدة من الاتفاق عند بحث الآثار غير المباشرة للانفاق

إذ أن هذه الآثار تتوقف فقط على الحجم الكلى للنفقات ولكن أيضا على أهدافها وعلى نوع المستفيدين.

ولذا فإن تغير توزيع الدخل عن طريق سياسة الدولة المالية - رغم عدم زيادة الدخل ككل - لصالح الطبقات الفقيرة يرفع من الميل الحدى لاستهلاك المجتمع. والعكس كذلك صحيح فكل تغير في توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية يخفض من ميل المجتمع الاستهلاك.

وقد أدت الدراسات العديدة التى تناوأت نظرية كينز بالتحليل إلى إظهار مختلف العوامل التى تحكم العلاقة بين الدخل والاستهلاك. ولأننا بصدد عرض كامل لهذه الآراء ولكن نشير إلى أن الدراسات اللاحقة قد بينت ارتباط الاستهلاك فى الفترة الطويلة لا بالدخل المطلق وإنما بالدخل النسبى أو الدخل الدائم المتوقع. أما فى الفترة القصيرة فهناك عوامل عديدة بجانب تغيرات الدخل تؤثر على سلوك المستهلكين كتأثير المستهلك بأهله ما بلغه من مستوى استهلاكى الأمر الذى يؤدي إلى عدم انخفاض معدل الاستهلاك بنفس درجة معدل الإنخفاض الفجائى للدخل. كذلك فإن المستهلك يتأثر بمدى ما يتوقعه من دخل، وما يحتفظ به من ثروة سائلة يمكنه من مقاومة تغيرات دخله.

### الاستثمار :

ويقصد به النفقات المضافة إلى زيادة الأصول، فالفرد خلافا للدولة لا يقرر قيامه بالاستثمار نتيجة ما يحققه هذا الاستثمار من نفع للمجتمع ولكن نتيجة ما يتوقع الحصول عليه من عائد يفوق مقدار ما تكلفه أو على الأقل

بتساوى معه . فرجل الاعمال لا يهـم على استثمار أمواله فى بناء مصنع مثلا  
إلا إذا كان مقدار ما يتوقعه من غلة من جراء قيامه ببناء المصنع يفوق أو  
يعادل على الأقل مقدار ما يحصله من فائدة فى اقتراض المال ، أو ما كان  
سيعود عليه من فائدة إذا استعمل نقوده فى شراء سندات موجهة .  
وقد أوضحت نظرية كينز العلاقة بملخصها إلى أن حجم الاستثمار  
يتوقف على المقارنة بين ما يعرف بالكفاية الحدية لرأس المال وبين سعر  
الفائدة .

### أولا - الكفاية الحدية لرأس المال

يأخذ المستثمر الخاص فى إعتباره عند قيامه بخلاق أصل مقدار الغلة المنتظرة  
منه ، أى الغلات المتتابعة الصافية التى يتوقع حصوله عليها أثناء حياة  
الأصل من بيع ناتجه والتى تتحقق من طرح سلسلة تكاليف هذه الأرباح من  
الغلات المتتالية الإجمالية . ولكن الغلة المنتظرة ليست هى الشئ الوحيد الذى  
يؤخذ فى الحسبان إذ لابد أن يدفع ثمن هذا الأصل حتى يمكن إنتاجه وهو  
ما يعبر عنه بثمن عرضه أو تكلفة إحلاله أى تكلفة إنتاج أصل جديد من هذا  
النوع لا ثمن أصل موجود .

فالكفاية الحدية لرأس المال هى نسبة الغلة المنتظرة من أصل جديد إلى  
ثمن عرضه مبينة مقدار ما يتوقع المخطط الحصول عليه من إضافة أصل جديد  
واحد من هذا النوع مقارنة بما لابد له من دفعه لشراء هذا الأصل ،  
أو هى كما عرفها كينز : سعر الخصم الذى يجعل القيمة الحالية لسلسلة من  
الاقساط السنوية التى تنتج عن الغلة المتوقعة من الأصل الرأسمالى فى أثناء

حياة ذلك الأصل مساويا تماما بثمن عرضه (١) .

### ثانيا - سعر الفائدة :

لا يقوم المنظم بالاستثمار إلا إذا توقع عائدا أكبر مما يدفعه كفاائدة أى كنفقة الاستثمار . وقد بين كينز أن سعر الفائدة محكوم بعاملين : تفضيل السيولة، وكية النقد .

#### أ - تفضيل السيولة

خلافا لما قرره التقليديون لا تعتبر الفائدة ثمنا للإدخار ، فالإدخار ينتج عن الامتناع عن الاستهلاك فيرتبط حجمه بحجم الدخل . إذ لا يدخر الفرد إلا بعد إشباع حاجاته الإستهلاكية مما يؤدي إلى زيادة حجم مدخراته كلما إزداد دخله . أما الفائدة فهي العائد الذى يدفع لمن يدخر لسكى يتنازل عن تفضيله النقدي . فالفرد يتخذ قرارا أول بالإدخار إذا زاد دخله عن القدر اللازم لاستهلاكه ، بعد ذلك يتخذ قرارا آخر يحدد به كيفية احتفاظه بهذا النقد سائلا أو فى شكل أصول . وترتبط الفائدة بالقرار الثانى لا بالقرار الأول أى بالتنازل عن التفضيل النقدي إذ أنه تضحية يلزم دفع مقابل لها .

ويمكن أن يميز بين دوافع عدة تحدد هذا التفضيل النقدي كعامل المعاملات والاحتياط ، والمضاربة .

---

(1) Barre re (A). Theorie Economique et impulsion Keyns-  
ienne p. 85.

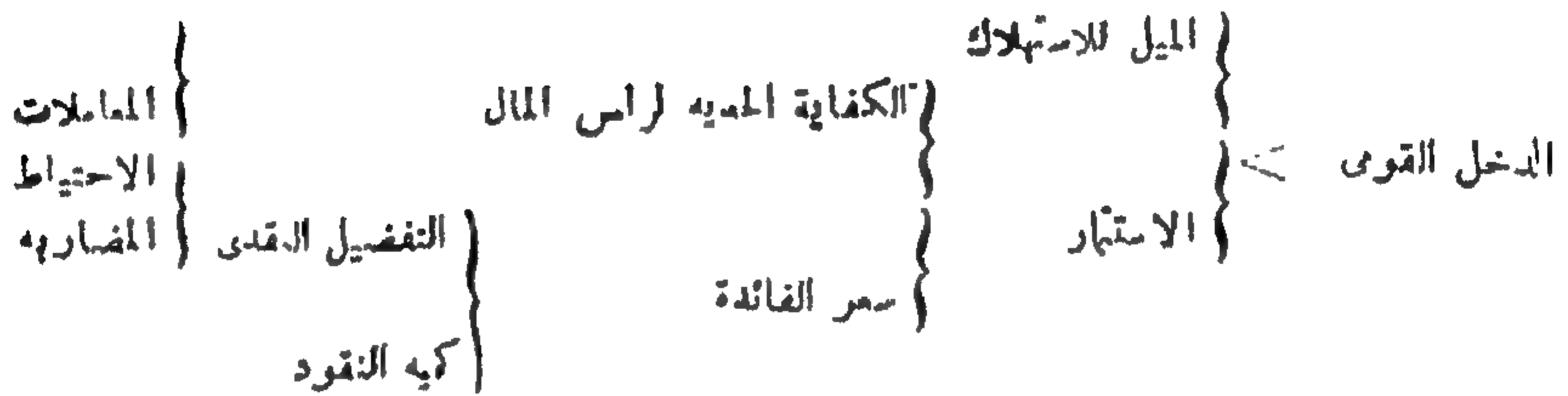
James (E) La Pensee Economique au xx siecl Tome 11 p. 370



## ب - كمية النقود

وهي تمثل الكمية التي يقر النظام المصرفي إصدارها للتداول . ويتحقق التعادل بين كمية النقود المتداولة والتمويل النقدي للأفراد بواسطة سعر الفائدة .

ويمثل الشكل التالي مختلف هذه العوامل :



نخلص من بحث عناصر الدخل أن عنصر الاستهلاك يتميز بالثبات في الفترة القصيرة وأن حجمه يتميز حسب تغير الدخل . أما عنصر الاستثمار فإنه يتحدد نتيجة مقارنة المنظم الذي يقوم بالاستثمار بين الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة . بل أنه عند تقدير الكفاية الحدية لرأس المال في الفترة القصيرة قد لا تتغير ظروف إنتاج السلع الرأسمالية بمعنى أن عرض السلع وهو أحد عاملين يؤثران في الكفاية الحدية قد يتميز بالثبات . مما يبين أن تقديرات المنظمين للخلقة المنتظرة أي العائد المتوقع يعتبر العامل الحام في تقدير ثبات الطلب على السلع الرأسمالية وعدم ثباته .

ولكن فكرة العائد المتوقع مبنية على التنبؤ . مما يظهر أن عنصر الاستثمار هو عنصر متقلب خلافا لعنصر الاستهلاك الذي يتميز بالثبات . إذ أن العائد المتوقع يحكمه مجرد الامل، فيتغير تبعا لتغيرات عوامل عديدة سياسية واقتصادية

اجتماعية . فكل ما يدعو للتفاؤل يؤدي إلى زيادته وكل ما يوحى بالتشاؤم يقلل منه . فتغير مستوى الدخل يرتبط بالتغير والتقلب في مستوى الاستثمار . ولكن ليس معنى تقارب الاستثمار عدم وجود ضابط له بل يمكن في الأحوال العادية تقدير العوامل التي تؤدي إلى زيادته ، كارتفاع الأسعار ، وزيادة الربح السائد ، وزيادة الدخل ، وزيادة الاستهلاك ، وظهور المخترعات الجديدة ولكن يمكن القول بأن تذبذبات المستثمرين تتأثر إلى حد كبير بمستوى الاستهلاك السائد خلال الفترة ، فإن كان مرتفعاً شجعهم ذلك على الاستثمار وإن كان منخفضاً يبطئ من همهم . مما يظهر توقف الاستثمار في النهاية على الاستهلاك .

بعد أن عرفنا الدخل وحللتنا العوامل التي تحكم مستواه تبيننا أنه محكوم بمستوى الاتفاق أي بالطلب الفعال . وقد افترضنا أن هذا الطلب مصدره طلب الأفراد على الاستهلاك وطلب المنظمين على الاستثمار ، وأن الطلب يتوقف على عوامل ثلاث الميل للاستهلاك ، والكفاية الحدية لرأس المال ، وسعر الفائدة .

ولكن في الواقع نجد مصادر أخرى للاتفاق كنفقات الدولة وطلب العالم الخارجي التي تخضع لقواعد أخرى غير القواعد التي تحكم سلوك الأفراد . فنفقات الدولة الاستثمارية لا تتوقف على مقارنات بين الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة بل تنتج عن قرار يصدر من السلطة لما في ذلك من نفع عام للمجتمع .

## اثر المضاعف :

ولسكن إذا كان مستوى الدخل محكوم بمستوى الاتفاق وكانت العلاقة بينهما طردية فيجدر بيان مدى تأثير الدخل بهذا الاتفاق . وقد هدف كيز بنظرية المضاعف إلى بيان أثر الاستثمار الإضافي في الدخل القومي .

فزيادة الاتفاق بمقدار ١٠٠٠ وحدة تؤدي إلى زيادة في الإنتاج وزيادة في الدخل القومي بقدر أكبر . ويرجع ذلك إلى أن المستفيدين من الزيادة الأولية في الاتفاق ستزيد دخولهم بقدر هذه النفقات ، ولذا فإنهم يستخدمون جزءا من هذه الدخول في نفقات استهلاكية لأشباع حاجاتهم الخاصة ويحتفظون بالباقي كادخار . فلو فرضنا أن الميل الحدي للاستهلاك يقدر بـ ٩٠٪ فإنهم ينفقون ٩٠٠ وحدة على الاستهلاك ويحتفظون بـ ١٠٠ كادخار . ولكن هذه المبالغ المنفقة سوف يستفيد منها القطاع المنتج للسلع الاستهلاكية الذي يزيد من إنتاجه ويوزع دخولا إضافية إلى فئة جديدة تستخدم بدورها ٩٠٪ منها في الاستهلاك وتحتفظ بالباقي كادخارات . وهكذا تتكرر العملية في حلقات متتالية بحيث نجد أنه قد ترتب على الاتفاق الأولى سلسلة من الزيادات المتلاحقة تستمر بمعدل متناقص نتيجة إدخار جزء منها حتى يستقر الدخل عند مستوى جديد أعلى من مستواه قبل الإنفاق الأولى

فالمضاعف يبين النسبة بين الزيادة الاجمالية في الدخل القومي والزيادة الأولية في الاتفاق ، أو بعبارة أخرى فإنه يبين عدد المرات التي يتضاعف بها أثر الزيادة في الاستثمار وذلك عن طريق التأثير على الاستهلاك وبالتالي على الدخل القومي . فأهمية المضاعف تنوقف على أهمية الزيادة في النفقات الاستهلاكية بمعنى أنه يرتبط ارتباطا طرديا بالميل الحدي للاستهلاك وارتباطا عكسيا بالميل

المحدي الادخار . فهو يـ اوى  $\frac{1}{1 - الميل المحدي للاستهلاك}$  أى مقلوب الميل

المحدي الادخار . فكل استخدام للدخل فيما عدا الاستهلاك يعد تسربا يعمل على تخفيض المضاعف بتقليل الميل المحدي للاستهلاك كالإدخار أو سداد ديون مصرفية أو استثمار في رؤوس أموال قائمة أو اتفاق لاستيراد سلع من الخارج إذ أن هذا الاتفاق يفيد المنتجين خارج البلاد .

ويلاحظ أن كينز قد قصر نظرية المضاعف على بيان أثر الزيادة الأولية في الاستثمار على الدخل القومي ، لأن الاستثمار هو المتغير الأساسى فى نظريته ولكن الفكر الاقتصادى بعد كينز عم استخدام هذه الفكرة خارج هذا النطاق فيمكن معاملة الاتفاق على الاستهلاك والتصدير والاتفاق العام نفس معاملة كينز الاستثمار .

كذلك فقد انتقد مضاعف كينز بما يتصف به من عمومية نتيجة استناده إلى ميل حدى موحد للاستهلاك وذلك بتبسيط الحقيقة الإقتصادية وباغفال خواص القطاعات الإقتصادية وسلوك القطاع الحكومى والمالى . وقد ظهرت دراسات لاحقة تمكن من دراسة عملية المضاعف فى إطار اقتصاد متمدن القطاعات وتأخذ فى الاعتبار أيضا الفترة الزمنية التى تفصل بين مرحلتين من الاتفاق أو تكوين الدخل . ولكن رغم هذه الدراسات فهناك حدود على تحليل المضاعف تنتج من غوامر عدة أهمها :

١- عدم ثباته ويرجع ذلك إلى عدم ثبات العادات الاستهلاكية لمختلف المجموعات إذ لا تتوقف هذه العادات على مستوى الدخل بل على عوامل أخرى كتنبؤات المستهلكين المتولدة من النفقات العامة ذاتها أو من حوادث تؤدي إلى تغيرات فجائية فى حركة الأسعار .

٢- كذلك فان تحليل آثار المضاعف يفترض حالة نقص في التشغيل، معنى وجود طاقات إنتاجية معطلة، فكل زيادة في الطلب يترتب عليها تشغيل لهذه الطاقة وزيادة في الانتاج . ولكن إذا ما تعذرت زيادة الانتاج لعدم مرونة العرض ظهر الارتفاع في الأسعار الذي يغير من وظيفة الاستهلاك ويقلل من معنى المضاعف ويصادر آثار الانفاق .

٣ - كذلك لا يعطى تحليل آثار المضاعف نتائج صالحة إلا في اقتصاديسهل فيه انتشار تغير الطلب ويتم فيه الانتاج بدون عقبات . ففي بلد متخلف يفتقر إلى جهاز إنتاجي تنخفض فيه أهمية للمضاعف وتصادر فيه الآثار المترتبة على الزيادة الأولية في الاتفاق رغم ارتفاع الميل الحدى للاستهلاك وذلك لزيادة التسرب كالتوسع في الاستيراد وزيادة الاكتناز ، إلى جانب ذلك فان عدم مرونة الجهاز الإنتاجي تدفع الأسعار إلى الارتفاع .

### أثر المعجل :

بينما يظهر المضاعف أثر التغيرات في الاستثمار على الاستهلاك يبين «المعجل» أثر التغير في الاستهلاك على الاستثمار . وتسمى هذه الظاهرة بمبدأ تعجيل الطلب المشتق لأن الطلب على السلع الاستثمارية يشتق من الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية التي توجد نتيجة له فزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية يؤدي إلى تغير أكبر في الإنفاق الاستثماري .

ومثال ذلك : صناعة معينة رأس مالها ١٠٠٠ ر. جنية تنتج سلعا بمقدار ٢٠٠٠ جنية سنويا فتمثل النسبة بين رأس المال والانتاج ( ١ : ٥ ) فإذا زاد الطلب على المنتجات بمقدار ٢٠ جنية سنويا أى بنسبة ١٪ أدى ذلك إلى زيادة في



رأس المال بمقدار ١/١ أى باستثمار قيمته ١٠٠ جنيه بمعنى أن الزيادة في الطلب قد أدت إلى زيادة أكبر في الاستثمار كما تبين الأرقام التالية :

رأس المال	الإنتاج	الاستثمار
١٠٠٠٠٠ أ	٢٠٠٠	—
١٠٠٠٠٠ ب	٣٠٢٠	١٠٠

ويوضح هذا المبدأ أهمية زيادة الطلب واستمراره كأحد العوامل الهامة المقررة للاستثمارات في الفترة الطويلة ، أما في الفترة القصيرة فإنه يتطلب عدة شروط لصلاحيته. إذ أن تطبيقه على منشأة مفردة يفترض لفاعليته استخداماً كاملاً لطاقتها مما يستدعى استثماراً جديداً لمجابهة الطلب . كذلك فإن زيادة الطلب قد لا تبرر التوسع في الاستثمار ما لم يتنبأ المخططون باستمراره حتى يحققوا أكبر ربح من هذا التوسع ، فقد يمكنهم مجابهة زيادة مؤقتة في الطلب باستخدام أفضل للطاقات الانتاجية لزيادة رأس مال المنشأة . فالمنظم الذي يتعرض لتقلب الطلب على منتجاته يحتفظ بطاقة غير مستخدمة على أساس تقديره لمتوسط الطلب خلال سلسلة من الفترات مما يقلل من الرابطة بين الطلب على الاستثمار ومعدل تغير الاستهلاك .

من ناحية أخرى لا يعتبر التغير في معدل الطلب على السلع الاستهلاكية العامل الرئيس المحدد للاستثمارات بل يتوقف هذا الاستثمار على عوامل أخرى كالموارد المالية للمنشأة ومعدل الزيادة اللازمة للاستثمارات ومعدل التقدم الفنى في طرق الانتاج .

أما إذا طبق هذا المبدأ بالنسبة للاقتصاد ككل فإن آثاره تختلف في حالة زيادة الطلب الاستهلاكي على منتجات صناعة معينة عنها في زيادة الطلب عامة

كذلك فان آثاره تتغير طبقاً لمعامل رأس المال في صناعة عنها في أخرى ولدى أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومي ومدى التقدم الفنى فيها ويظهر ذلك اختلاف الآثار غير المباشرة للاتفاق الاستهلاكي على الاستثمار تبعاً لأوجه تخصيصها .

وقد أدت هذه التحفظات إلى إنكار البعض للصلة بين الاستثمار وزيادة الطلب وزادوا بربط الاستثمار بمعدل الربح المتحقق سواء بطريق مباشر أو غير مباشر .

ومع ذلك فانه وإن لم يكف المضاعف والمعدل للاحاطة بكل العناصر التي تحكم آثار زيادة النفقات إلا أنها يعبران عن علاقات لا يمكن إنكارها . فالمعدل يظهر أهمية الآثار التوسعية المترتبة على زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية أى يظهر الرابطة بين الاستهلاك والاستثمار كما يظهر المضاعف أثر الزيادة في الاستثمار على الاستهلاك، كذلك فان التداخل والجمع بينهما يسمح بتتبع الظواهر الاقتصادية حيث يزداد الدخل والاستهلاك بزيادة الاستثمار الذى يرتفع بدوره نتيجة زيادة الدخل والإستهلاك .

## ثانيا - آثار الإنفاق الحكومي على الدخل

سبق بيان أن تقفأت الدولة عكرنة بالفلسفة السائدة . فإما أن تقف الدولة موقفا سلبيا فتعطلع بوظائفها التقليدية في تحقيق الأمن والعدالة والدفاع ولا تحاول بواسطه إتقانها التأثير في الحالة الاقتصادية ، وإما أن تتخذ موقفا إيجابيا بتدخلها تدخلات فعلا في شتى الميادين فتغير من سياستها الإقناقية وفق الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها كزيادة الدخل واستقراره وتحقيق العدالة الاجتماعية بتحسين توزيعه . وظاهرة ازدياد النفقات العامة توضع مدى أهمية الدور الذي تقوم به الدولة . فهي تستوعب جزءا كبيرا من الدخل تقوم بإعادته في صورة سلع وخدمات مادية تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع .

وتتوقف آثار الاتفاق العام على حجم هذا الإنفاق وتمويله، وطريقة استخدامه وعلى الظروف الاقتصادية السائدة .  
فتمويل النفقات العامة عن طريق الضرائب له آثار مخالفة عن تمويلها بواسطة القروض أو الإصدار النقدي .

ففي حالة تمويل النفقات العامة بواسطة الضرائب نجد أنه يترتب عل فرض الضريبة اقتطاع جزء من دخل الممول يقلل من حجم الدخل الذي يمكنه التصرف فيه فتؤثر الضريبة بذلك على حجم استهلاكه وكية مدخراته .

وتتفاير آثار الضرائب وفقاً لنوعها مباشرة كانت أم غير مباشرة . ففرض ضريبة غير مباشرة على السلع الضرورية للاستهلاك وتخصيص حصيلتها الوفاء بقروض الدولة قد يؤدي إلى إنقاص حجم الإنفاق الكلى وتخفيض مستوى الدخل . ذلك أن فرض هذه الضريبة يؤدي إلى اقتطاع جزء من القوة الشرائية لطبقة ميلها الحدى للاستهلاك كبير فيقل إنفاقها .

كذلك فان تخصيص حصياتها لسداد القروض يحول هذه القوة الشرائية المقطعة الى طبقة ميلها الحسدى للاستهلاك اقل فينتج عن اتفاق ذلك قص في تيار اتفاق الطبقات الفقيرة مالم تعوضه نفقات الدولة لانها حولت الجزء المقطوع من دخول الفئة الاولى الى طبقة قد تكتنز هذه الاموال ولا تنفقها .

يختلف الوضع اذا ما خصصت حصيله ضريبة الدخل التصاعدية لتمويل نفقات في صالح الطبقات الفقيرة ، إذ يترتب على ذلك زيادة في حجم الانفاق ورفع مستوى الدخل .

ونتيجة لهذا نجد أن فرض ضريبة على دخل مخصص للانفاق يقال من حجم الانفاق مالم يعوض هذا النقص استخدام الدولة لحصيله الضرائب بطريقة تزيد منه .

أما في حالة تمويل النفقات العامة عن طريق القروض فنجد أن اقراض الدولة لأموال مكتنزة وقيامها بنفاق هذه الأموال يؤدي إلى زيادة في الدخل ورفع مستوى الاستثمار إذا ما استخدمت هذه المبالغ لتمويل مشروعات الدولة الانتاجية . ونجد وضعاً مماثلاً إذا مولت نفقات الدولة بواسطة الاصدار النقدي ، هذا مع اقراض توافر موارد اقتصادية غير مستخدمة وتحاوب في الانتاج لمقاولة تيار الانفاق . ولذلك تمويل نفقات الدولة عن هذين الطريقين في فترات الكساد لتزيد من الانفاق القومي وترفع من مستوى المعاشة .

أما في حالة تغطية نفقات الدولة بواسطة إيرادات الدومين العام فان زيادة نفقاتها الاستهلاكية يزيد من حجم الاستهلاك الكلى ، وإذا وجهت نفقاتها إلى الاستثمارات فان ذلك يكون أيضاً مدعاة لنمو الدخل وزيادته أما اذا اكتنزت الدولة جزءاً هاماً من إيراداتها فان ذلك ينقص من تيار الانفاق الكلى .

## ولبيان آثار الاتفاق الحكومي على الدخل نبحث أولا آثاره على الاستهلاك لنعرض بعد ذلك لآثاره على الاستثمار .

### **أولا : آثار الاتفاق الحكومي على الاستهلاك :**

يرتبط مستوى الدخل بمستوى الإنفاق سواء كان مصدره الأفراد أم الحكومة أم الخارج . وتضطلع النفقات العامة بدور هام في التأثير على مكونات الدخل وعلى مستوى التوازن الاقتصادي . فهي من ناحية مصدر هام لتكوين الدخل خاصة بعد أن توسعت الدولة في نشاطها ، وهي من ناحية أخرى أداء هام للتأثير على الاتفاق الخاص .

وتباشر النفقات العامة على الاستهلاك آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة . ويقصد بالاولى الزيادة الاولى في الطلب على اموال الاستهلاك ، بينما يقصد بالانخيرة الزيادات المتتالية المترتبة على الزيادة الاولى اذا تغير الاستهلاك في نفس الاتجاه سير الاتفاق العام سواء كان ذلك بالنقص أو الزيادة وتوقف مدى هذه التغيرات على الميل الاستهلاكي للمستفيدين .

وتحدث النفقات العامة آثارها في الاستهلاك القومي عن طريقين سواء بشراء الدولة مباشرة لأنواع من السلع الاستهلاكية ، أو بتوزيعها للدخول يخصص جزء منها للاستهلاك .

### **الحالة الاولى : شراء الدولة للسلع الاستهلاكية :**

قد تقوم الدولة بشراء سلع استهلاكية معينة لتموين بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلا بدلا من توزيع دخول أكبر لهم . فقيام الدولة بهذا الشراء هو نوع من تحويل الاستهلاك بدلا من قيام الأفراد بهذه المهمة .



وقد لا يؤثر ذلك على حجم الأموال الموجهة للاستهلاك ولكنه يؤدي إلى تعديل في هيكلها بتشجيع استهلاك سلع نمطية مما يؤثر على هيكل الانتاج والعمالة .

وقد تقوم الدولة كذلك بتقديم سلع استهلاكية بلا مقابل ( وجبات لتلاميذ المدارس ) أو اتوسع في خدماتها المجانية ، الخدمات الطبية ، ، وينتج عن ذلك زيادة في مستوى الاستهلاك في الحالة الاولى ورفعها لمستوى الدخل الحقيقية للمستفيدين في الحالة الثانية . وتتوقف آثاره على كيفية تصرفهم في هذا الدخل ، فقد يزداد استهلاكهم من سلع أخرى أو تزيد مدخراتهم أو قد لا يؤثر ذلك على توزيع دخل بعض الفئات التي تعتبر الخدمة المقدمة غير ضرورية فتصرف في دخلها كما لو لم تقدمها الدولة .

#### الحالة الثانية : توزيع الدولة للدخل :

يترتب على نفقات الحكومة زيادة في إيرادات الوحدة الاقتصادية الأخرى في المجتمع مما يؤثر على سلوكها . فما تدفعه الدولة من أجور ومزايا لموظفيها والدائنين تتوقف آثاره على الاستهلاك وعلى كيفية استخدام المستفيدين لهذه الدخل .

فقيام الدولة بمنح أجور للموظفين يرتب زيادة سريعة ومباشرة وعامة على الاستهلاك نظراً لانخفاض دخول المستفيدين عادة وتوجيههم الجزء الأكبر من الزيادة في الدخل إلى الاتفاق الاستهلاكي . ويختلف الوضع عند قيام الدولة بالاتفاق بشرائها سلعا إنتاجية أو استهلاكية من الهيئات المنتجة الخاصة . إذ توزع حصة هذا الاتفاق الذي حصلت عليه المنشآت بين أجور وأرباح وفوائد ومشتريات من منشآت أخرى ، مما يقلل من أهمية تأثيرها على الاتفاق

الاستهلاك، لأن الحال وإن كان ميلهم الاستهلاك كبير إلا أن ميل الطبقة الغنية التي حصلت على الأرباح أقل .

وينقسم الانفاق الحكومي عادة إلى أقسام أربعة (١) . انفاق على الاستثمار - انفاق على الاستهلاك - زيادة صافي مافي حوزة الأفراد - تفسير أنواع الأصول .

#### ١ - الانفاق الاستثماري :

ويشتمل هذا النوع على النفقات التي تهدف إلى زيادة أصول المجتمع ومشارها ققات بناء الخزانات وشق الطرق وإقامة المصانع . وتؤدي هذه النفقات إلى زيادة طاقة المجتمع الانتاجية بطريق مباشر وزيادة انتاج السلع الاستهلاكية . كذلك فانها تؤدي إلى زيادة الانفاق الاستهلاكي .

#### ٢ - الانفاق الاستهلاكي :

يعتبر الاستهلاك بمثابة الهدف من النشاط الاقتصادي ومبرر وجوده . ونلاحظ أن النفقات الحكومية تؤدي إلى زيادة الانفاق الاستهلاكي وتنادراً ما تؤدي إلى التقليل منه . كذلك يلاحظ أيضاً أن الانفاق الحكومي على الاستهلاك يرتبط بالانفاق الاستثماري ولا يمكن فصلهما فصلًا كاملاً . فقيام الحكومة بتقديم الخدمات الاستهلاكية كالتعليم مثلاً يعطى على استثمار مادي بخلقه لأصول جديدة كبناء المدارس وتجهيز المعامل، ويعتبر في نفس الوقت استثماراً معنوياً بزيادة كفاية العاملين وبخلقهم لرأي عام قوي .

---

(1) — Lindholm , Public Finance and Fiscal Policy 43

— Besse, Op. cit, P. 49.

وقد كان يعتقد قديماً أن قوى السوق التلقائية كفيلة بتحقيق الاشباع الاذلى  
لحاجات المجتمع الاستهلاكية . ولكن مساوىء المذهب الحسرات الى تدخل  
الدولة فى هذا النطاق ، خاصة مع انتشار المبادئ الديمقراطية وتغلغل الافكار  
الاشتراكية حتى تنعم الطبقات الفقيرة بخدمات ضرورية تعجز عن الانتفاع  
بموارد المحدودة ، بما رتب زيادة فى حجم النفقات الاستهلاكية وتعديل لهيكل  
الاستهلاك فى المجتمع .

### ٣ - زيادة ما فى حوزة الافراد :

وتشتمل هذه النفقات على النفقات التحويلية التى تهدف الى زيادة مقدرة  
الطبقات الفقيرة على الاتفاق ومثالها المعونات الاجتماعية . وتتميز هذه النفقات  
فى أنها تمنح المستفيد قوة شرائية إضافية وتترك له حرية استخدامها ، فتحدد  
آثارها على الاستهلاك تبعاً لسلوك المستفيدين .

وقد وجه البعض الى هذا النوع من الاتفاق عدة انتقادات أهمها :

١ - قد لا يحسن الافراد استخدام الاموال الممنوحة لهم فيما يرفع من مستوى  
معيشتهم بل ينفقونها على نواح كالية تتم عن التبذير . بالإضافة الى ذلك فانها  
تعرض المستفيدين حين استخدامها لتغيرات الاسعار التى تنجم عن ظروف  
اقتصادية لا تدخل لهم فيها . بعكس الحال إذا ملأت الدولة بتقديم هذه الخدمات  
لهم مباشرة . إذ تضمن من ناحية تحديد نوع الاستهلاك الذى يحتاجون اليه تبعاً  
لاهميته كذلك من ناحية أخرى فان الادارة تتحمل آثار تقلبات الاسعار .

٢ - تمويل هذه النفقات التحويلية بالمخرائب الصناعية المفروضة على  
الطبقات الغنية يقلل من حجم المدخرات ويزيد من دخول طبقات ميلها الى

للاستهلاك كبير . كذلك فان توزيع الإعانات على المستفيدين قد يؤدي في حالات كثيرة إلى ضعف الدافع على العمل والإنتاج .

في الواقع أن هذه الانتقادات يمكن تجنبها والحد من آثارها . وذلك برقابة الجهة الموزعة للإعانة حتى تضمن حسن استخدام الأموال المنفقة . أما بالنسبة لاتباع النفقات التحويلية في أنها تزيد من استهلاك الطبقات الفقيرة على حساب الطبقات الغنية فليس نقدا مقبولا من ناحية لأن هذه النفقات تقرر لتحقيق مبادئ إنسانية ولضمان العدالة الاجتماعية ، ومن ناحية أخرى لأن لهذه النفقات نفعها في زيادة الطاب الفعّال وتحقيق مستوى أعلى للدخل القومي .

وأخيراً فان الإعانات الاجتماعية لا تضعف الدافع على العمل بل على العكس فانها تهيم الفرصة لمن فقد إمكانياته في إسترداد قدرته على العمل . كذلك فانه يمكن وضع شروط للانتفاع بهذه الإعانات مما يجعل منها دافعا للعمل والإنتاج .

#### ٤ - التغير في الاصول :

ومثال هذه النفقات سداد ديون وشراء السلع من الأفراد . وتتوقف آثار الاتفاق الحكومي في هذه الحالة على سلوك المستفيدين وعلى ميلهم الحدى للاستهلاك فتختلف آثار هذه النفقات في حالة سداد القروض لكبار الرأسماليين عنها في حالة شراء سلع من صغار المزارعين .

#### ثانيا : آثار الاتفاق الحكومي على الاستثمار والإنتاج

تؤثر النفقات الحكومية على الإنتاج بتأثيرها في مقدرة الأفراد ورغبتهم في العمل ، كذلك في تقل عناصر الإنتاج ، وفي زيادتها لسكينة السلع والخدمات المنتجة لاستهلاكية كانت أم إنتاجية .

١ - ترتب كافة أنواع الاتفاق الحكومي آثار على الإنتاج وإن بدا

عدم اتصالها به مباشرة . فنفقات الدولة لصيانة الأمن في الداخل وضمان سلامة المواطنين وحمايتهم شرط أساسي لنمو الانتاج وتقدمه، وبالمثل تساهم نفقات التعليم والصحة في تنمية مواهب الافراد وزيادة مقدرتهم الانتاجية .

٢ — تؤدي النفقات الحكومية إلى تحويل في استخدام الموارد الاقتصادية . فالاتفاق العسكري مثلاً يحول عناصر الإنتاج من قطاع الزراعة والصناعة إلى ميدان الإنتاج الحربي . وتتوقف الآثار المترتبة على هذا التحويل على الظروف الاقتصادية السائدة .

٣ — يترتب على النفقات العامة توجيه انتاج القطاع الخاص وزيادة أهمية القطاع العام وتنظيمه بطريقة تحقق أهداف الدولة .

فقد تتوسع الدولة في منح الإعانات الاقتصادية لفرع معين من الانتاج ترى ضرورة تنميته وتجديدها لرأس ماله وتوسعه في الاستثمار حتى يساهم التقدم العلمي ويخفض من تكاليف انتاجه ويزيد من انتاجيته . أو قد يكون ذلك بغرض تشجيع إقامة صناعات معينة في مناطق محددة ، أو بهدف تشجيع قطاع على زياده صادراته لتحقيق كسب أكبر من العملات الأجنبية ويعمل على توازن ميزان المدفوعات، وتتوقف أهمية إعانات الدولة للقطاع الخاص على مدى رغبتها في المحافظة عليه أو على مدى رغبتها في توسيع القطاع العام. فكلما تقدمت الدولة في الطريق الاشتراكي أخذت بيدها مزيداً من عناصر الانتاج تمسكها من الاضطلاع ببرامج محددة لتحقيق أهدافها باستغلال للموارد أفضل استخدام لتحقيق الأهداف في أقل فترة ممكنة .

ويتعين لتتبع آثار الاستثمار الحكومي على مستوى الدخل ، أن يفرق بين الآثار الأولية والآثار اللاحقة . فقيام الحكومة مثلاً ببناء مسكن



شعبية يؤدي إلى تشغيل عدد أكبر من العمال ، وزيادة في الطلب على السلع المتصلة  
بالبناء فيشجع وينمي إنتاج صناعات عديدة كالأسمنت والحديد والصلصات  
الكيمياوية وذلك لما بين فروع الإنتاج من تشابك وترابط . فالانفاق الاستثماري  
يؤدي إلى زيادة مباشرة للدخول الموزعة من أجور ومهيايا بجانب زيادة أرباح  
المنتجين . ولكن لا تقتصر آثار الانفاق على ذلك فحسب بل يترتب على هذا  
الانفاق الأولي زيادة متلاحقة ناتجة من زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية  
والاستثمارية مما يؤدي في النهاية إلى زيادة أكبر في مستوى الدخل .

## المبحث الثاني

### آثار الانفاق الحكومي على التوظيف

يعتبر التوظيف السكامل أحد الأهداف الرئيسية للسياسة المالية . ولا يقصد بالتوظيف السكامل أو العمالة الكاملة أن يتمتع كل فرد من أفراد القوة العاملة بالتوظيف بحيث لا يوجد أى عامل عاطل . ولكن تعنى إيجاد الفرصة لكل من يرغب فى العمل . فتتحقق العمالة الكاملة وإن وجدت بطالة إختيارية تتراوح نسبتها بين ٣ / ٤ ، من القوة العاملة . ويرجع السماح بهذه النسبة إلى إعراف الاقتصاديين بسوء تنظم سوق العمل مما يتطلب فترة معينة لإيجاد العامل الوظيفة التى تتفق وكفاءته، ومعنى ذلك أن العمالة الكاملة تتحقق رغم وجود بعض العمال عاطلين إذ يقابل كل عامل راغب فى العمل وظيفة شاغرة .

وقد ظهرت أهمية مشكلة البطالة فيما بين الحربين ، فى بريطانيا بلغ عدد المتعطلين ١٢٥ مليون عامل ، وفى أمريكا فى فترة الكساد العظيم بلغ عددهم حوالى ١٣ مليون عامل ، وفى ألمانيا حوالى ٧ مليون عامل ، وفى سنة ١٩٣٢ بلغ الكساد مداه وبلغ عدد المتعطلين من العمال الصناعيين فى بعض الدول الصناعية حوالى ٢٥ مليون عامل وذلك خلافا لجيش المتعطلين من العمال الزراعيين . وتبين هذه الأرقام ضخامة المشكلة وضرورة حلها والتعرف على الأسباب المؤدية لها .

ويمكن أن نفرق بالنسبة للبطالة بين أنواع أربعة :

١ - بطالة احتكاكية تنجم عن ترك بعض العمالة لوظائفهم وبخلافهم عن عمل آخر .

٢ - بطالة موسمية اتجه عن موسمية العمل لبعض فروع الانتاج .

- ٣ — بطالة دورية ناتجة عن توالي الدورات الاقتصادية .  
٤ — بطالة تكوينية في حالة إضمحلال صناعة أو أكثر وهجر نوع من فروع الانتاج .

#### اسباب انخفاض مستوى التشغيل : (١)

إعتبر الكلاسيك هذه الأنواع المختلفة من البطالة بما فيها البطالة الدورية والتكوينية بطالة إختيارية ناتجة عن رفض العمال الذين تركوا أماكنهم قبول قبول وظائف أخرى بأجر أقل . ويتم علاج هذه المشكلة في نظريهم بخفض الأجور ولكن أثبتت الملاحظة أن تغير الأجور لا يكفي وحده لتحقيق هذا الهدف ، فإ هو صالح بالنسبة لمؤسسة بمفردها لا يصلح بالنسبة للاقتصاد بأكمله .

وقد بين كينز أن النوعين الأخيرين من البطالة لا يمكن اعتبارهما بطالة إختيارية . وبين كذلك أن خفض الأجور لا يؤدي إلى القضاء على البطالة بل على العكس يؤدي إلى تفاقم المشكلة . فالعمالة لا ترتبط بالأجر بل بقرارات المنظمين التي تحدد حجم الانتاج المرغوب تحقيقه . وتخفيض الأجور يؤدي إلى انكماش طلب العمال على السلع ، ويقلل من حجم الانتاج اللازم لاشباع هذا الطلب المنخفض مما يرتب انخفاضا في مستوى النشاط الاقتصادي وهبوط في حجم العمالة . فهناك إذن علاقة مباشرة (مع افتراض ثبات انهن الانتاجي ) بين حجم الانتاج المرغوب تحقيقه وحجم العمالة الضرورية للحصول على هذا الانتاج فكل زيادة في الانتاج تفترض زيادة العمالة والعكس صحيح .

ونلاحظ أن هذا الفكر يخالف بطريقة مباشرة الفكر الكلاسيكي الذي

Barrere; op, cit, 674.

James : op, cit, Tome, 2.

يعتبر قانون الأسواق « لساى » ، نموذجاً له (١) . إذ يبين هذا القانون عدم إمكانية وجود فائض في الإنتاج ، ويضد فكرة أن الطلب على السلع قد يقل عن عرضها . فالمنتجات تشتري بواسطة المنتجات (٢) . وما النقود سوى أداة للتبادل ومن يحصل عليها يتخلص منها فوراً بمبادلتها بسلعة أخرى . فالسلع تبادل بالسلع ويكون عرضها مساوياً تماماً للطلب عليها . فليس الطلب الكلى شيئاً آخر غير العرض الكلى للسلع . فضاغفة الإنتاج سيضاغف من القوة الشرائية التي في يد الأفراد بمعنى أنه يضاغف من الطلب ، فالعرض هو الذى يخلق داءاً للطلب ، وكل إنتاج يستوعبه طلب مقابل له . وقد يكون من المتصور وجود حالة عامة من الزيادة في الإنتاج أو بطالة من التشغيل ولكن إذا وجدت هذه الحالة الأخيرة فإن انخفاض الأجور يؤدي إلى تخفيض تكلفة الإنتاج فيزداد عرض السلع ويزداد الطلب عليها .

وقد بين وكينز ، في معارضته لهذا الفكر أن العرض ليس هو العامل المحرك بل على العكس يقوم الطلب بهذا الدور فالطلب كما يتنبأ به المنظرون هو الذى يؤدي إلى تشغيل الجهاز الإنتاجي واستخدام عناصر الانتاج المختلفة فانخفاض مستوى الطلب يؤدي إلى عدم تشغيل الطاقة الانتاجية وتحديد حجم العمالة بالتالى . فالإنتاج يتحدد في الدول الرأسمالية حسب تنبؤات المنتجين بالطلب المتوقع ورغم اعتماد هذه التنبؤات على دراسة الأسواق إلا إنها عرضة للخطأ . فقد تكون مليئة بالحذر والشك أو بالآمل والتفاؤل مما يؤدي إلى قلب الإنتاج وبالتالي قلب مستوى العمالة . فمثلاً إذا

---

1 — Gide et Rist Histoire des doctrines Economiques P, 155 1959

2 — les Produits s'achètent Avec des Produits

تفبا المنتجون بطلب غير كاف قد لا يدعو ذلك إلى إنتاج يستلزم تحقيقه  
تشغيل كل القوة العاملة الموجودة .

ولكن كيف نشرح هذا العجز في الطلب ؟ يكون ذلك عن طريق دور  
النقود .

فالنقود ليست فقط أداة للتبادل بل هي أداة لحفظ القيم . والأفراد  
لا يتخلون عن النقود بمجرد الحصول عايبها . بل قد يحتفظون بها سائلة لدافع  
المعاملات أو للاحتياط والمضاربة . مما يبين أن كل الدخول الموزعة على  
عناصر الإنتاج لا تنفق كلية على شراء المنتجات وأن جزءا من هذا الدخل  
يحتفظ به الأفراد في صورة نقد سائل للدوافع الثلاث التي ذكرناها . وليس  
هناك شك أيضا في أن كل الأموال المنفقة لاثموجه لشراء السلع الاستلاكية  
بل إن جزءا من الأموال المدخرة يوجه للاستثمار . كذلك فإن الأموال  
السائلة التي يحتفظ بها الأفراد ( الأموال المكتنزة ) قد تكون لإدخال مبالغها  
فيه يقلل من الإنفاق الكلى أى من الطلب ، مما يدفع المظلمون إلى توقع طلب  
غير كاف لا يستلزم تشغيل كاملا للسيد العاملة نتيجة عدم استخدام كافة  
كافة الدخول الموزعة .

أما بالنسبة للفكر الكلاسيكى فهو يستبعد رغبة المجتمع في الاحتفاظ بأرصدة  
تقديية عاطلة . فكل الأموال المدخرة تتجه إلى سوق رأس المال لتمويل  
الاستثمارات ويعتبر سعر الفائدة سعر التعادل بين العرض والطلب على الادخار .  
فزيادة الاستهلاك يقلل من المبالغ المدخرة ، مما يرفع من سعر الفائدة فيقل  
الطلب على الاستثمار . كذلك فإن قلة الاستهلاك تزيد من الادخار فيخفض



سعر الفائدة ويزداد الاستثمار . ومعنى ذلك أن تغير ميل المجتمع بشأن توزيع الاتفاق بين الاستهلاك والاستثمار لا يغير في مجموع الاتفاق وإن غير في حجم إنتاج السلع الاستهلاكية والاستثمارية .

أما بالنسبة للفكر الحديث فليس هناك تعديل آلى بين المدخرات والاستثمار إذ يترتب على الإدخار تخفيض الطلب . فثلاً إذا كان هناك في بدء الفترة اتجاه كبير الاحتفاظ بالتقود فإن الطلب يكون غير كاف . مما لا يبرر استثماراً كافياً لإستيعاب هذا الإدخار . بمعنى أن المتظمين يتخذون قراراتهم على أن النتائج المتحققة في بدء السنة ستستمر ، فلا يريدوا من استثماراتهم فائض نقدي لا يستخدم في الإدخار أو الاستثمار . ونتيجة لهذا يقل الطلب الكلى على السلع الاستهلاكية والاستثمارية وتستمر حالة إنخفاض مستوى التشغيل .

ولذا فإن دور الاتفاق الحكومى هو زيادة الطلب الكلى أى الطلب على الاستهلاك والاستثمار . وقد بينا فيما سبق الاختلاف في طبيعة الطلب على الاستهلاك والطلب على الاستثمار . فبينما يتغير الاستهلاك بطريقة تبعية للدخل يتغير الاستثمار بطريقة مستقلة . ولكن ليس معنى اقتراض تبعية الاستهلاك عدم حدوث زيادة فيه إلا نتيجة زيادة الدخل ، فقد يرفع نتيجة لتغير سياسة الدولة المالية كتركيزها للدخول على الطبقات الفقيرة أو تخفيضها لسياسة الاستثمار الحكومى الذى يقرر لهدف الربح بل لأسباب مناهضة .

#### النفقات العامة وزيادة الطلب الكلى :

تساهم النفقات العامة فى زيادة الطلب بزيادة الاستهلاك أو زيادة حجم الاستثمار . ولا شك أن للدولة وسائل أخرى لزيادة الاتفاق إذ يمكنها بواسطة

نظامها الضريبي التأثير في حجم النفقات الكلية وذلك بمحاربتها للمدخرات الفائضة عن الحاجة وتشجيعها للاستهلاك وتقريرها الاعفاءات الضريبية وتخفيف الضرائب غير المباشرة . كذلك يمكنها تشجيع الاستهلاك بإعادة توزيع الدخل أى باقتطاعها لقوة شرائية من الطبقة الغنية وتحويلها للطبقة الفقيرة فتحقق بذلك هدف اجتماعي وهدف اقتصادي .

وتعتبر النفقات العامة أقدر من الضريبة على زيادة الاستهلاك وذلك لأن تحقق هذه الزيادة نتيجة الضريبة يعرض الاستهلاك للتقلب والتأثر بتغيرات الدخل . ولذا فإن النفقات العامة تقوم بوظيفتين هما تنمية الدخل والمحافظة على استقراره ويمكنها تحقيق ذلك بطرق عديدة :-

( أ ) بالتوسع في النفقات العامة إلى جانب الاتفاق الخاص مما يؤدي إلى زيادة في الاتفاق الكلي .

( ب ) بتغيير سياسة الاتفاق الحكومي تبعاً لتغير سياسة الاتفاق الفردي بما يكفل تحقيق العمالة . ففي فترات الركاء حينما يزداد الاتفاق الخاص إلى درجة تهدد بالتضخم تحاول السلطات العامة أن تحد من إنفاقها ، أما في فترات الكساد حينما يهبط الاتفاق الخاص وتنخفض مستويات الانتاج فإن السلطات العامة تعمل العكس فتزيد من إنفاقها تمويلها لهذا الانخفاض وتضع حداً لهذا الهبوط ، وتعمل الدولة في هذه الحالة على تمويل نفقاتها بواسطة القروض التي تمتص بها المدخرات المأطلة وبواسطة الإصدار النقدي .

وسنعرض فيما يلي لنوع من سياسات الدولة .

## سياسة المشروعات الصغيرة :

تهدف سياسة المشروعات العامة الى معالجة فترات الكساد أى فترات عدم التوازن المؤقت الناجمة عن تغيرات الإستثمار الخاص .

هذه الفكرة ليست حديثة فـ قد التجبء اليها سنة ١٩٢٨ لمنح فرصة العمل للمتعطلين مقابل أجر زهيد . كذلك التجبء اليها سنة ١٩٣٠ ولكن الهدف منها كافة اجتماعياً أكثر منه اقتصادياً فلم تكن قد تبلورت بعد فكرة منظمة عن دور الاستثمارات فى زيادة الدخل وعن علاقة الإنفاق الأولى بالزيادة المضافة فى الدخل ( فكرة مكرر الاستثمار ) . فالدولة لا تقف مكتوفة الأيدي أمام نقص الاستثمار الخاص فى فترات الكساد بل تقوم بطرح قـرض لامتناس المبالغ المكنتزة لتنفيذ برنامج استثمارى يعوض هذا النقص فى مجال آخر غير مجال نشاط الأفراد أى فى نطاق المشروعات العامة ذات النفع العام فتتمد آثار هذا النشاط إلى الاقتصاد بأكمله . فيترتب على هذا الاتفاق عودة جزء منه إلى الدولة بواسطة الضرائب المفروضة على الدخول الموزعة واستخدام جزء آخر فى الاستهلاك أو الادخار الذى يستثمر فى مبادىء الإنتاج التى استفادت من زيادة الطلب مما يترتب عليه مضاعفة لقدر الإنفاق المبدى .

ولذا فإن نجاح هذه المشروعات يتطلب شروطاً معينة : —

١ — إعداد برنامج فى فترات الرخاء لتنفيذه فى الوقت اللازم إذا بدت علامات الكساد . وبذلك تشور مشكلة تحديد حجم هذه الاستثمارات وتوقيت البدء فى تنفيذها .

٢ — على الدولة أن تتحاشى زيادة الضرائب حتى لا يكون ضخماء عبيتها

عائقا في تنشيط الاستثمارات الخاصة أو الحد من الإستملاك . ويدعو ذلك إلى  
إلتجاء الدول إلى القروض لتمويل الاتفاقي حتى تمتص الاموال المكثزة والاموال  
المكدسة في البنوك نتيجة حدوث الازمة .

٣ — على الدول أن تحاول التقليل من الاستيراد من الخارج حتى تمنع  
التسرب في الإتفاق وتحفظ باثاره داخل الاقتصاد القومي .

٤ — وعلى الدولة أخيراً أن تعيد الثقة في النفوس مينة أهداف سياستها  
ليقف الأفراد على حجم إتفاقها في الفترة التي تمارس فيها نشاطها ، فالمنظمين في  
البلاد التي تعتمد على الدفاع الخاص لا يقبلون بسهولة تدخل الدولة وقد  
لا يشجعهم ذلك على القيام بمشروعاتهم .

ولكن يؤخذ على هذه الفكرة أنها تقترض من ناحية سهولة توقيت البدء  
في المشروعات ، ومن ناحية أخرى إمكانية تأجيل هذه المشروعات العامة إلى  
أن يحين الوقت الملائم . وقد أثبتت التجربة أن هذا التوقيت تكثفه الصعوبات إذ  
أن إعداد هذه المشروعات يتطلب فترة طويلة مما يؤدي إلى عدم إمكانية البدء في  
تنفيذها إلا بعد مرور فترة طويلة من الكساد ، كذلك فإن تأجيل هذه  
المشروعات حتى بدء فترة الكساد قد لا يبدو ممكناً بالنسبة لمشروعات عديدة  
ضرورية للاقتصاد القومي ، في حين أن إيقاف هذه المشروعات قد يكون  
ممكناً بعد البدء فيها ، فإذا كانت فترة الكساد قصيرة فإن زيادة النفقات العامة  
في فترة الرواج قد تؤدي إلى التضخم .

ولكن في الواقع يمكن التغلب على هذه الانتقادات . وقد بينت التجربة  
الأمريكية أن الدول التي تعد برامج استثمارية أقدر من غيرها في درء شبح  
الازمات .

ولتلافي الانتقادات الموجهة إلى سياسة المشروعات العامة اتبعت سياسة أخرى قوامها توزيع قوة شرائية على المستهلكين لتزيد من استهلاكهم فوراً ولفترة قصيرة حتى تعد الدولة برنامجها وتبدأ في المشروعات العامة . ويمكن هذه السياسة من التحكم في الانفاق إذ تقذف بسرعة وفي الوقت الملائم ولفترة قصيرة .

يتضح مما سبق أهمية السلسلة الإنفاقية في تحقيق عامل الاستقرار وتحقيق العمالة في الدول التي تحافظ على وجود القطاع الخاص .

أما بالنسبة للدول التي تتبع نظام التخطيط فهي بلا شك أقدر على تحقيق العمالة الكاملة فتحدد في ظل برنامجها الاستثمارات اللازمة ، وعدد العمال اللازمين لتنفيذ سياستها ، وتسهر على تدريبهم وتأهيلهم للقيام بالأعمال التي يناط بهم تنفيذها .



### المبحث الثالث

## آثار الاتفاق الحكومي على توزيع الدخول

ترتب على الحرية الاقتصادية وخضوع الإنتاج والتوزيع لقوى السوق التلقائية إن اتسعت الفوارق بين الطبقات ، مما حتم على الدول التدخل لتحقيق العدالة الاجتماعية . ولا تتطلب إقامة هذه العدالة تحقيق المساواة الكاملة في الثروات والدخول ولكن التخفيف من حدة عدم المساواة . فالمساواة الاقتصادية خلافاً للمساواة السياسية مستحيلة التطبيق ، ولا يمكن تقريرها في مجتمع حر . وهي إن طبقت تؤدي إلى مساوئ عدة أهمها : عدم استخدام كامل للكفاءات والخبرات والطاقة الإنتاجية ما لم يحدث تمييز في المكافآت ، وتلك حقيقة تسلم بها الأغلبية . كذلك فإن المساواة الاقتصادية لا تحقق العدالة فمساواة غير المتساويين ظلم لا عدل .

وتملك الدولة للتخفيف من الفوارق بين الطبقات العديد من الوسائل ، فقد يتم ذلك من ناحية ، بقرارات تحكيمية كتحديد الملكية وتأميم المنشآت وتحديد الدخول . أو قد تحقق الدولة حسن توزيع الدخل بواسطة نظامها المالي أي بواسطة الميزانية سواء من ناحية الإيرادات أو من ناحية النفقات .

**فبالنسبة للضرائب :** تقوم الضريبة بدور هام في تحقيق العدالة في التوزيع إذ أنها تقتطع نسبة من دخول الأفراد الإسمية تتغير وفقاً لمصدر هذه الدخول وحجمها .

فتميز الضرائب بين مصادر الدخل . فنجد سعراً مرتفعاً على الدخول المستمدة من رأس المال كالضريبة على التركات التي تقف حائلاً . ونتركز

الثروات ، ونجد سعرا منخفضا للضرائب المفروضة على الدخل الناجم من العمل كالضريبة على المرتبات والأجور ، ونجد إلى جانب ذلك سعرا يتراوح بين الشدة واللين على الدخول المختلفة المستمدة من العمل ورأس المال كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية . وأخير نلاحظ وجود ضريبة على إجمالى الدخل ترتفع أسعارها لتتهم الشرائح العليا من الدخل فتضع حد أعلى للدخل لا يتجاوز الإيراد .

بالنسبة للنفقات تعتبر سياسة الدولة الاتفاقية أداة هامة في تحقيق توزيع أمثل يتفق مع القيم التي يعتنقها المجتمع . وتؤدي نفقات الدولة إلى زيادة في الدخل الاسمية للطبقات الفقيرة وذلك بتوسيعها في التحويلات الاجتماعية والمساعدات ، ولاشك أن اعتناق نظم التأمين الاجتماعى لها أثر واضح في رفع مستويات دخول هذه الطبقات التي تعجز مواردها عن إشباع حاجاتها . كذلك تؤدي نفقات الدولة إلى زيادة الدخل الحقيقي للأفراد بتوسيعها في الخدمات العامة المجانية لاستفيد منها الطبقات الفقيرة ، وتختلف آثار الاتفاق في تعديل الدخل تبعاً لطريقة تمويل هذه النفقات سواء كان ذلك بالضريبة أو بالاقتراض أو بالاتجاه إلى وسائل تضخمية .

وقد قامت دراسات لقياس أهمية النفقات المعدلة لتوزيع الدخول في بلدان عديدة .

فبينت دراسة « بروشييه Brochier » ، في فرنسا بالنسبة لعامى ١٩٣٨ ، ١٩٤٦ أن طبقة المزارعين هي الطبقة التي استفادت بالإعفاءات الضريبية وبالتحويلات المقطعة من المجموعات الأخرى . ما بالتسببه للعمال فانهم لم ينتفعوا بدور النفقات العامة في إعادة التوزيع وكذلك أصحاب الدخول المختلطة .

أما في إنجلترا فان دراسة Baran (1) لآثار إعادة التوزيع في ١٩٣٧ بينت أن إعادة التوزيع لم تلتج عن سياسة مرسومة في ذلك الوقت ولكن نجت عن وجود الضرائب التصاعدية وأهمية الخدمات الاجتماعية : فقد اتضح أن حجم الأموال التي أعيد توزيعها تتراوح بين ٢٠٠ و ٢٥٠ مليون جنيه أي ما يعادل ٥٪ / ٦٪ من مجموع الدخل . وأن هذه الأموال قد أعيد توزيعها لصالح الفقراء خاصة أصحاب الدخل التي تقل عن ١٢٥ جنيه . وعلى وجه العموم فإن دخول الطبقات العاملة قد إزدادت بما يتراوح بين ٨٪ / ١٤٪ ، وأن دخول الطبقات الغنية قد انتقصت بما يتراوح بين ١٠٪ / ١٨٪ .

وفي الولايات المتحدة الأمريكية كذلك قامت عدة دراسات في سنة ١٩٥٠ بينت أن هناك إعادة توزيع لصالح الطبقات التي يقل دخلها عن ٥٠٠٠ دولار ، وأن الاستفادة كانت كبيرة بالنسبة لمن يقل دخلهم عن ٢٠٠٠ دولار بينما نجد أن أصحاب الدخل الكبيرة قد تحملوا العبء . إذ أن إعادة التوزيع نتجت أساساً من التحويلات النقدية المباشرة التي تحملتها الطبقة الغنية فهي تحصل على ٢٥٪ من مجمل الدخل ، وقوم بدفع ٤٠٪ من الضرائب ولا يعود عليها إلا ما يساوي ١٦٪ من تحويلات لخدمات حكومية .

أما بالنسبة لأصحاب الدخل المتوسطة الذين يكونون الأغلبية من السكان فانهم لم يتأثروا كثيراً بالنظام المالي لقيامهم بدفع ضرائب توازي المنافع التي تعود عليهم ، ومعنى ذلك أن الجزء الأكبر من سكان الولايات

(1) Baran The redistribution of income through Public finance  
Oxford 1937, p. 54

المتحدة لا يستفيدون من اعادة التوزيع .

ولسياسة اعادة التوزيع للدخول آثارها في تقريرها لتكافؤ الفرص ،  
وابتائها لمدى التضامن الاجتماعي . وكذلك فان لهذه السياسة آثار بعيدة المدى  
على نمو الدخل واستقراره اذ أنها تغير ميل المجتمع للاستهلاك فتؤدي الى  
زيادة نتيجة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة ، فتزيد بذلك من الطلب  
الكلى . كما أن آثارها لا تنعكس على حجم الاستهلاك فحسب بل أيضا على  
مكوناته مما يكون له أثر في تعديل هيكل الانتاج .

## المبحث الرابع

### الانفاق العام ومستوى الأسعار

لا تتحدد الأسعار المختلفة في اقتصاديات السوق بقوى العرض والطلب فقط بل تتم في قطاعات معينة نتيجة تدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر . وقد كان هذا التدخل إلى وقت قريب (أزمة ١٩٢٩) استثناء تستلزمه فقط الأوضاع الاقتصادية الخطيرة ولكنه أصبح في الإقتصاد الحديث منظما وهاما سواء نتيجة المطالبة بتدخل الدولة أو بتدخلها تلقائيا . فمن ناحية قد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على إعانات لزيادة إنتاجهم وتخفيض التكلفة ومقاومة أوضاع اقتصادية ، أو لمجابهة المنافسة الأجنبية ، كذلك قد يطالب المستهلكون بتدخلها لخفض أسعار السلع الضرورية . أما تدخل الدولة التلقائي فإنه يتم لتحقيق الاستقرار وتخطيم الاحتكارات وحماية المستهلكين .

وقد يتم تدخل الدولة إما بتأثيرها على العوامل المحددة للأسعار أى على العرض والطلب وإما بتأثيرها المباشر على هذا المستوى . ولعل أسعار السلع الزراعية هي أكثر الأسعار تقلبا لتدخل الدولة فهي بطبيعتها تعتمد على عناصر غير مؤكدة ومتقلبة . ولا ترتبط بطريقة واضحة بسعر تكلفة محدد كما هو الوضع في الصناعة ولكن تتحدد هذه التكلفة بعد تحقق محصول ، بل ويثير تحديدها مشاكل عديدة لعدم وجود حسابات منظمة لدى المزارعين ولاهمية الاستهلاك العيني وتعتمد المحاصيل .

كذلك فإن أسعارها في الفترة القصيرة تتوقف على عرض غير منتظم نتيجة التقلبات الطبيعية وجود الطلب خاصة بالنسبة للواد الغذائية . ويترتب على هذه العوامل من ناحية مطالبة المستهلكين بخفض أسعارها لتمكينهم من اشباع



حاجاتهم الضرورية ، ومن ناحية أخرى مطالبة المنتجين باستقرار الاسعار وعلاج تقلباتها لحماية دخولهم .

ففي حالة وجود فائض في المحصول تتدخل الدولة كمشتري في السوق للحد من انخفاض السعر ولتوجيه الانتاج تجاه الأسواق العالمية إذا كان السوق الداخلي مهددا بالاشباع وذلك باعطاء منح وإعانات المصدرين وبالعمل على خفض سعر تكلفة إنتاج هذه السلعة بإدخال الطرق العلمية في الزراعة وتيسير الري والصرف لإمكان المنافسة في الخارج . ولا شك أن هذا التدخل يتطلب خطة موضوعة للاتفاق تأخذ في الاعتبار مختلف آثار هذه السياسة ، فمثلا لم يترتب على الإعانات التي تمنحها الولايات المتحدة سنة ١٩٥٨ للزراع الذين يهجرون أرضهم خفضا في المحصول الزراعي بل ظهر زيادة في هذا المحصول لأهمية التقدم العلمي واستخدام الآلات والتركيز على زراعة الأراضي الخصبة كذلك قد تتوسع الدولة في القيام بالصناعات التحويلية لتصنيع المواد الأولية المستمدة من الزراعة بدلا من تصديرها في شكل مواد خام لتحقيق مكاسب أكبر من العملات الأجنبية ورفع مستوى المعالة .

أما في فترات انخفاض المحصول فتتدخل الدولة كبائع في السوق بأسعار منخفضة كما تعمل على زيادة الاستيراد من الخارج حتى توفر السلع الضرورية بأسعار مقبولة . كذلك فقد تسعى إلى زيادة الناتج سواء بقيامها مباشرة بالانتاج أو باستخدام السياسات المختلفة من نقدية وإئتمانية وضريبية وسياسة الاجور، إلى جانب ذلك فقد تقوم بحملات إعلامية لترشيد المستهلك والمنهج .

وفي الواقع أن آثار النفقات العامة على مستوى الاسعار تتحدد تبعاً لحجم هذا الاتفاق وهدفه وطبيعته وطريقة تغطيته والوضع الاقتصادي القائم .

وبوجه عام يمكن القول أنه بينما تمارس إيرادات الدولة أثراً انكماشياً على الدخل القومي لاقتطاعها وحدات نقدية كانت ستوجه إلى الاستهلاك أو الادخار تؤدي النفقات العامة إلى إحداث أثر مخالف وتوقف النتائج النهائية على كيفية استخدام الدولة لهذه الأموال فإذا استطاعت الدولة مثلاً إقتطاع مبالغ كانت مكتنزة واستثمرتها في استثمارات فاسها تزيد من الناتج القومي وتخفض من أسعار السلع بعكس الوضع إذا اقتطعت المدخرات وأتتقتها بطريقة غير منتجة .

ويتعرض الاقتصاد القومي لأنوعين من حركات الأسعار التضخم والانكماش فيوجد تضخم عندما ترتفع الأسعار نتيجة عدم التوازن بين القيار النقدي والقيار المادي أي نتيجة وجود فائض في الطلب سواء لزيادة فيه أو نقص في المعروض أو ارتفاع في التكلفة . إذ لا تحقق ظاهرة ارتفاع الأسعار إذا استجاب الجواز الإنتاجي لزيادة الطلب، ولكن يبدو التضخم إذا لم تكن الزيادة في العرض ممكنة سواء لانعدام المخزون أو للاستخدام الكامل للموارد أو لظهور نقط اختناق .

أما الانكماش فتبدو مظاهره في انخفاض مستمر للأسعار تتفاوت سرعته، وفي انخفاض في الإنتاج والعمالة مما يشير مشا كل عديدة اقتصادية واجتماعية . ورغم مساوئ التضخم فإن آثار الانكماش أكثر ضرراً بالنسبة للمجتمعات .

ولبيان آثار النفقات العامة على مستوى الأسعار تتبع على سبيل المثال نوعاً من هذه النفقات العامة المخططة بإصدار تقدي لمعجز الموارد العادية على تعطيتها .

فاذا افترضنا حالة ثبات للانتاج لا يزداد فيها عرض السلع والخدمات فتمثل نفقات الدولة في هذه الحالة طلباً متزايداً على السلع والخدمات إلى جانب طلب القطاع الخاص المتزايد نتيجة توزيع الدولة للدخول، تقايله من حجم استنازه مما يدفع إلى الإرتفاع .

أما إذا وجه الإصدار لتحويل نفقات منتجة فتتحدد آثار هذه النفقات حسب مرونة العرض . فاذا كان العرض جامداً نتيجة تحقق العمالة الكاملة أو وجود اختناقات انعكس ذلك في إرتفاع للأسعار . ففي حالة العمالة حيث تستخدم عناصر الإنتاج بالكامل تؤدي هذه النفقات إلى زيادة الطلب على السلع النهائية وعلى عناصر الإنتاج مما يرفع من أسعارها ويزيد من التكلفة مما يدفع العمال إلى المطالبة بزيادة أجورهم وزيادة الأسعار بالتالي تكون النتيجة سلسلة متتالية من التضخم . ونجد وضعاً مشابهاً في حالة اصطدام الإنتاج بنقطة اختناق سواء نتيجة نقص في المتخصصين أو العملات أو في المواد الأولية .

أما إذا كان العرض مرناً فإن النفقات العامة تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي بزيادة الاستثمار والاستهلاك مما يمكن استغلال أفضل للموارد وزيادة في الإنتاج واستقرار في الأسعار .

ويتعين في تحليلنا لتأثير النفقات العامة الحسنة من التركيب فقط على عناصر الدخل وإهمال دور الأسعار في تحقيق التوازن إذ لا يمكن إهمال دورها بالنسبة لدالة الإستهلاك أو بالنسبة للمضاعف والمعجل ، فالنفقات الاستهلاكية لا تتوقف على مستوى الدخل ولكن أيضاً على المستوى العام للأسعار وعلى التغيرات النسبية لأسعار السلع ، كذلك لا يقتصر أثر الاستثمارات على زيادة الدخل وبالتالي

الاستهلاك بل تعمل على خفض التكلفة والأسعار مما يحرب جزءا من النفقات الاستهلاكية لاستخدامات أخرى . كذلك فإن زيادة الطلب الكلى لا تؤدي إلى زيادة في الاستثمارات إلا إذا كانت ظروف الأسعار والتكلفة مشجعة ومواتية .

أما في الدولة الاشتراكية التى تعتنق التخطيط ، كأسلوب لتحقيق أهدافها فلا يفهم نظام الأسعار إلا فى إطار هذا التخطيط . فبينما يعد نظام الأسعار فى اقتصاد السوق أداة ربط وتنسيق بين قرارات الوحدات المختلفة كأفراد والشركات ويعكس هيكل عرض وطالب هذه الوحدات ، يصبح السعر فى الاقتصاد المركزى أداة هامة فى يد المخطط لتحقيق الأهداف المختلفة للاقتصاد القومى أى أنه يصبح عملا من أعمال السلطة لا أداة ربط بين الإنتاج والاستهلاك إذ يعمل المنتجون على تحقيق المهام التى انيط بهم تنفيذها لا التنبؤ بمقدار الطلب وكيفية سيره ، كذلك فإن السعر لا يعبر عن سيادة المستهلك وحرية اختياره بقدر تعبيره عن الأولويات التى أخذها المخطط فى الاعتبار وكونه أداة لتوجيه الطلب والتأثير عليه .

فإن فى هذه الدول لا يعبر فقط عن العلاقة بين العرض والطلب . فكثيرا ما انحرفت الأسعار عن الإرتفاع رغم زيادة الطلب عن العرض أو إنخفضت بنسبة أكبر مما تبررها الزيادة فى العرض عن الطلب . بل هو نقطة تقلاقى فيها المشاكل الاقتصادية والسياسية وتحديد العلاقة بين الفلاحين والعمال وتقرير التنمية الزراعية والصناعية وتوزيع الدخل وتطوير العمال سياسيا واقتصاديا وتنمية العناصر الاشتراكية على حساب العناصر الرأسمالية .

ويفرق فى هذه الدول ( مثال الاتحاد السوفيتى ) بين أسعار السلع الإنتاجية

وأسعار الساع الاستهلاكية الصناعية والزراعية . فبينما تتحدد الأسعار على أساس سعر تكلفة مخطط يتفق والمعدلات الفنية بجانب هامش مخطط من الربح للنشأة كذلك تتحدد أسعار سلع الاستهلاك بسعر التكلفة المخطط وهامش الربح المخطط بالإضافة إلى ضريبة على رقم الأعمال. أما بالنسبة لأسعار السلع الزراعية فيفرق بين السعر الذى تشتري به الدولة من الجمعيات التعاونية الزراعية وسعر البيع فى السوق الحر . وبوجه عام يتحدد المستوى العام لأسعار السلع الاستهلاكية بواسطة الحكومة آخذة فى الاعتبار ميزانية دخول ونفقات الأفراد المحددة بواسطة لجنة التخطيط .

ولا يعنى تحكم الدولة فى الأسعار عدم ممارسة النفقات الحكومية آثار عليها . فقد يترتب على التوسع فى الإنفاق الحكومى توزيع الدولة لدخول أكبر مما حددته الخطة لا يقابلها عرض مساو نتيجة لإنخفاض المحصول أو عدم تحقق الخطة فتظهر سوق سوداء ترتفع فيها أسعار السلع. وقد لا يمارس هذا الإرتفاع فى أسعار السلع الاستهلاكية تأثير مباشر على حجم وأسعار السلع الإنتاجية لإنفصال كل من نظامى الأسعار وتحديد الإنتاج بواسطة الخطة . ولكنه قد يدفع إلى تعديلات فى الخطة لمواجهة القصور فى بعض نواحيها، كما أن هذا الإرتفاع قد يخفض من الدخول الحقيقية للأفراد ويؤثر فى إعادة توزيع الدخل لصالح قطاع آخر خلافا لما تهدف إليه الدولة .





# الباب السادس

## ميزانية الدولة



## تمهيد

تحتوى ميزانية الدولة على تقدير للتفقات والايادات العامة عن فترة مقبلة .  
وهى كخطة مالية للدولة ترمى إلى اشباع الحاجات العامة فى ضوء الظروف  
الاقتصادية والسياسية القائمة فى مجتمع معين تعد مرآة لنشاطها ومعبرة عن دورها .  
إذ أن السلطات العامة لا يمكنها ممارسة نشاطها دون اتفاق ولا يمكنها أن تنفق دون  
الحصول على الموارد الضرورية . ولذا فإن بحث بنود الميزانية يظهر نشاط الدولة  
الاقتصادى ويبين أهدافها . كما أن النظر إلى محتوياتها واجراءات اعدادها  
وتنفيذها يعكس تنظيم الدولة السياسى والاجتماعى والادارى . ويبين  
التاثير المتبادل بين هذه العناصر وبين مالية الدولة ممثلة فى ميزانياتها ويؤكد  
ضخامة الدور الذى تقوم به المالية فى عصرنا الحاضر .

فبالنسبة للمنصر السياسى نجد من جانب أن توزيع القوى السياسية وسيطرة جماعة  
معينة على السلطة فى مجتمع معين تحدد إلى درجة كبيرة السياسة المالية وتوزيع النفقات  
العامة لهذا المجتمع . فهى فى مجتمع اقطاعى غيرها فى مجتمع رأسمالى أو اشتراكى .  
كما تتأثر مالية الدولة أيضا بالحوادث السياسية والاضطرابات . ومن جانب آخر تؤثر  
المالية العامة على النواحي السياسية ويبدو ذلك فى تأثير المالية العامة على ميكل التنظيم  
السياسى وفى تأثيرها على المناخ السياسى . إذ تزداد قوة البرلمانات بتدعيم اختصاصها . ويقل

سلطانها بانكماش اختصاصاتها المالية، كما تولد الضغوط والاضطرابات المالية انفجارات سياسية وثورات تدفع إلى تغيير شامل .

ويبدو التأثير المتبادل بين الميزانية والعنصر الإداري في أن تنظيم الدولة إلى شكل فدرالي أو موحد ، واتباعها لمركزية شديدة أو لحكم لامركزي ينعكس على بنود الميزانية سواء من حيث نفقاتها وإيراداتها أو في طرق الرقابة عليها . كما تؤثر المالية من جانب آخر على استقرار هذه الوحدات واختصاصاتها .

أما من ناحية تأثير الميزانية بالاقتصاد فيبدو ذلك في نوعية الإيرادات وحجمها ونسبة مساهمة كل منها . فالنظام الصربي مثلاً مرتبط بالهيكل الاقتصادي كما يتأثر بدرجة نمو الاقتصاد وطريقة تنظيمه . كما تتأثر الإيرادات المحصلة بالتغيرات الاقتصادية في فترات الكساد والرواج . ولذلك الأمر بالنسبة لأنواع النفقات وحجمها وكمية الاستثمارات وتوزيعها . أما عن تأثير الميزانية في الاقتصاد فواضح من متابعة تطور المالية العامة . فقد مرت من فكرة الحياد إلى التدخل . وأدى التدخل الحكومي المتزايد في الحياة الاقتصادية إلى اتساع النشاط الحكومي وبالتالي إلى تزايد دور الميزانية التي تضم نفقات الدولة وإيراداتها والذي يختلف من دولة إلى أخرى ، حسب درجة سيطرتها على الاقتصاد القومي وضخامة القطاع العام . ونتيجة لذلك فقد تطورت المبادئ التي خضعت لها الميزانية واتبعت تقسيمات وتبويب لبنودها بطريقة تعكس تطور الدور والأهداف . فن ميزانية تهدف أساساً إلى رقابة مركزية على الاتفاق والتحصيل ووضع قيود على التوسع فيه ، إلى ميزانية ترمي مع توسع وزيادة حجمها إلى رفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس الأعمال المنجزة خاصة مع تزايد النشاط وتعدد الاستخدامات ، وتلي ذلك مرحلة تحول الاهتمام فيها إلى محاولة ربط السياسة المالية فيها بالخطة الاقتصادية .



وفي هذا الباب سنعرض في : ٤

الفصل الأول : مفهوم الميزانية وتطورها .

الفصل الثاني : المبادئ وتطورها.

الفصل الثالث : دور الميزانية والرقابة المالية



# الفصل الأول

## مفهوم الميزانية وتطورها

الميزانية هي تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلية غالباً هي السنة يعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية . ويظهر هذا التعريف أن ميزانية الدولة هي تقدير واجازة، وأن توافر هذان العنصران ضروري لوجودها . فلا تنشأ الميزانية من مجرد التنبؤ بالنفقات العامة وإن قام به الخبير المتخصصون . كما أنها لا تنشأ من اجازة السلطة التشريعية للحكومة بتحصيل الإيرادات والقيام بالنفقات دون حدود . بل لابد لتكوينها من صدور اجازة لتقديرات محدد . كذلك يبين التعريف أن الميزانية ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية بل هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق أهدافها .

١ — فالميزانية تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة : أى أنها تنبؤ يتعين القيام به بطريقة دقيقة وموضوعية بقدر المستطاع . إذ تتوقف قيمة الميزانية على مدى دقة معايير التقدير ونجاحها في تقليل هامش الخطأ وإنكماش الفجوة بين التقدير والواقع . ولا شك أن مثل هذا التنبؤ للميزانية لا يمكن أن يتم بمنأى عن توقع تغيرات النشاط الاقتصادي ككل .

ويثير تقدير الإيرادات والنفقات مبدأ الأولوية في التحديد . ففي ظل الفكر التقليدي أعطيت للنفقات الأولوية وتبرير ذلك يفتج عن ضالة دور الدولة

وقيامها بالنفقات الضرورية المحدودة اللازمة لسير المرافق العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها لتحقيق الصالح العام من جانب ، بينما تتسع سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطيه هذه النفقات من جانب آخر . فالدولة خلقت للفرد تحدد إيراداتها تبعاً لنفقاتها لا العكس . بالاضافة إلى أن اعتماد النفقات في البدء يمكن السلطة من تقدير واضح للإيرادات في ضوء هذه الاحتياجات مع محددتها والاختيار بينها والرقابة عليها . ولكن اتساع دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية أدى إلى تغيير في هذه القاعدة . فقد تزايدت النفقات العامة بشكل كبير وتنوعت ولم تعد تتصف بالجمود الذي خلعه عليها الفكر التقليدي نتيجة انحصارها في ضمان سير بعض المرافق الضرورية . وقد استتبع زيادتها تمتع الدولة بحرية أكبر في الحركة مما يمكن معه تخفيضها أو زيادتها هذا مع الأخذ في الحسبان آثارها الاقتصادية . كذلك فإن قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات للقيام بالنفقات المتزايدة لا تتوقف على قدرتها القانونية فقط بل على واقع اقتصادي واجتماعي يتعين مراعاته ، فهناك حدود على امكانيات الدولة في الحصول على الإيرادات مما دفع الدول إلى الخروج عن قاعدة أولوية الاتفاق وأصبحت تفكر في حجم الإيرادات أولاً . فقد نص القانون المالي لعام ١٩٥٦ في فرنسا على أولوية اقرار الإيرادات وتأكيد ذلك بقانون ١٩٥٩ . كما يبدو هذا أيضاً عند وضع خطة قومية إذ تحدد النفقات العامة في حدود الامكانيات القومية . ولكن مع ذلك يتعين ملاحظة أنه ليست هناك في العمل أولوية للاتفاق أو للإيرادات بل يتعين النظر إلى الأمرين معاً وتنصرف الأولوية أساساً إلى الأهداف التي تسعى للدولة إلى تحقيقها .

تعتبر موافقة البرلمان واعتماده للميزانية شرط رئيسي لنفاذها إذ بدون اجازتها منه تظل مشروعا أو مجرد مقترحات غير قابلة للتنفيذ . وقد تولد هذا الحق نتيجة صراع طويل بين السلطات الشعبية والهيئات الحاكمة حتى أقبرت حقها في ضرورة الحصول على موافقتها بوصفها الممثلة للشعب . مصدر السلطات في على فرص الضرائب ومتابعة اتفاق المبالغ، وقد اكتمل حقها في المسائل المالية بوجوب عرض مشروع الميزانية عليها بطريقة واضحة وبصفة دورية كل عام . وبذلك أصبحت الإجازة مصدراً وهدفا للقواعد التي تحكم الميزانية .

ولكن ليس معنى اجازة البرلمان أو السلطات الشعبية في الدول التي تتبع تنظيمها آخر اقترادها بمختلف خطوات الميزانية . بل أن الاختصاصات تقسم بينها وبين السلطة التنفيذية . فللحكومة الاعداد والتنفيذ وللبرلمان الاجازة والرقابة .

ومختلف سلطة البرلمان من مجتمع إلى آخر . ولكن هناك اتجاه عام في الدول المختلفة هو تهيؤ اختصاصات السلطة التنفيذية بإعطاء أهمية أكبر لمرحلي الاعداد والتنفيذ وبتدخلها في مرحلي الاعتماد والرقابة . ولعل مرجع ذلك إلى ترايد المشا كل الفضة التي يتعين الألام بها . بانساع نطاق المالية العامة ، والتي ربما تتطلب خبرة خاصة بالمسائل المالية والاقتصادية قد لا تتوافر بشكل فعال في البرلمان ، هذا بجانب السعي إلى إبعاد المسائل المالية عن مجال المناورات البرلمانية . وقد بدى انكماش سلطة البرلمان في المسائل المالية — التي دعمت قوتها — بزيادة أهمية بعض نواحي النشاط المالي التي لا تدخل فيها البرلمان بجانب تحديد حرية حريتها في مجال اختصاصاتها . فبينما لا تفرض ضريبة إلا بقانون ولا يطرح قرض إلا بموافقة البرلمان تحتفظ الحكومة بسلطة واسعة في الاضدار النقدي كصدر تمويل . كذلك فان حرية البرلمان في تعديل مشروع الميزانية أصبحت محدودة في العديد من البلدان فلها أن توافق على المشروع ككل أو ترفضه ككل .



وتجدر الإشارة إلى أن أجازة البرلمان للميزانية أو قانون ربط الميزانية ليس سوى قانوناً من ناحية الشكل فقط وليس كذلك من الوجهة الموضوعية أو المادية . إذ يتضمن القانون بالمعنى الحقيقي قواعد قانونية أمرية يضعها المشرع ولا أثر لذلك بالنسبة للميزانية . . فإجازة الميزانية هي تحديد للإيرادات الواجبة التحصيل طبقاً للقوانين التي تقرها أو طبقاً لممارسة الحكومة لنشاطها، كما أنها من ناحية أخرى اعطاء الحق للحكومة في القيام بالنفقات المقسّدة في فترة مستقبلية . فالميزانية في حقيقتها عمل إداري الغرض منه تنظيم سير المرافق العامة وتنفيذ سياسة الدولة المالية وتحقيق أهدافها المختلفة . وصدورها بقانون هو نتيجة إقرارها من البرلمان الذي تصور أغلب أعماله في شكل قانون . وإجازة البرلمان كما يينا تصدر بالنسبة لفترة مستقبلية وغالباً هي السنة وليس شرطاً أن يتفق بدؤها وانتهائها بالسنة التقويمية . بل تتحدد هذه السنة المالية وفقاً لظروف النشاط المالي في كل دولة .

### ٢ - الميزانية تعبير عن أهداف الدولة المالية والاقتصادية

لا يكتمل تعريف الميزانية بالنظر فقط إلى كونها تقدير للنفقات والإيرادات معتمدة من البرلمان بل يتعين الإشارة إلى مدى ما تحمته محتوياتها من آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية . فالميزانية هي الإطار الذي تنعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها وأداتها إلى تحقيقها .

ففي ظل الفكر التقليدي حيث سادت مبادئ الاقتصاد الحر التي نادى بامتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادي يحقق تلقائياً نتيجة التفاعل الحر للقوى الاقتصادية ، لم تحظ الآثار الاقتصادية للنشاط المالي بالأهمية نتيجة التستر خلف فكرة الحياد المالي وإن لم ينكر وجودها ولكن مع تدخل الدولة

في الميدان الاقتصادي وانتشار التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية . برزت أهمية النشاط المالي كأحد الوسائل الرئيسية في تحقيق أهداف المجتمع خاصة وأن التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونته مقارنة بوسائل التدخل التحكيمية . قد أوضح ذلك مدى الصلة الوثيقة بين النشاط المالي والأوضاع الاقتصادية والسياسية . فاختيار الدولة لنفقاتها وإيراداتها قد يعرقل تحقيق أهداف المجتمع ما لم يتم في ظل الملم شامل لمختلف الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وقد استدعى ذلك ضرورة النظر إلى الميزانية في ضوء إطار أكبر يعبر عن نشاط المجتمع بأكمله . وأصبح من المتعذر فصل الميزانية عن الخطة أو عن الحسابات القومية كما أن أهمية الآثار الاقتصادية أدت إلى النظر إليها في ضوء الميزانية الاقتصادية . ويتطلب ذلك منا التفرقة بين الميزانية وبين ما قد يختلط بها .

### الميزانية العامة والميزانية الخاصة

تشابه ميزانية الدولة والميزانية الخاصة التقديرية في أن كل منهما تقدير وتنبؤ بالإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي في الغالب عام واحد . ولكنهما يختلفان في ضرورة اجازة السلطة التشريعية للميزانية العامة وبينما تخرج تماما الميزانيات التقديرية للمشروعات المملوكة ملكية خاصة عن اختصاص هذه الجهة ولا يتصور خضوعها لمثل هذه الاجازة . ومع ذلك فقد استتبع تزايد نشاط الدولة الاقتصادية وقيام المشروعات العامة التي تدار على أسس تجارية - وتأخذ بأساليب تشابه أساليب المنشآت الخاصة في شئونها المالية والإدارية - صعوبة التفرقة بين ميزانية المشروعات العامة والميزانية الخاصة من حيث الشكل أو من الناحية القانونية

المشروع المسمى القانون الخاص في جوانب من نشاطه ولكن مصدر الإشارة إلى أن قيام الدولة بنشاط مماثل للنشاط الخاص لا يخرج ميرانياته وإن لم تمنع وحدانها بسلطة أسرة وشخصية اعتبارية عامة عن نطاق الميرانية العامة حتى يمكن الإلمام بالنشاط الحكومي وآثاره والحفاظ على الأموال العامة .

ويقابل مفهوم الميرانية للمشروع التجاري، باعتبارها بيان للركز المالي في تاريخ أفعالها تعبير الحساب الختامي لميرانية الدولة، إذ يظهر هذا الحساب ما قامت به الدولة فعلا من اتفاق وماتم تحصيله من إيرادات خلال فترة زمنية ماضية غالبا هي عام واحد . ويبين هذا الحساب ماتم انجازه خلال الفترة الماضية، ولا شك في أهمية هذا الحساب الختامي لتقييم برنامج العمل السابق ومقارنته بالتوقعات بجانب الاستفادة منه في تحضير الميرانية المستقبلية .

### ثانيا - الميرانية والحسابات القومية :

اتضح بالتساع النشاط الاقتصادي المسمى أن الميرانية وحدها لا تكفي لإعطاء صورة مرضية عن الظواهر المالية وآثارها ومن التمكن من رسم سياسة مالية فعالة مما تتطلب وضعها في إطار يظهر موارد المجتمع وثقافته وأوجه نشاطه أي في إطار الحسابات القومية وهذه الحسابات في جوهرها هي قياس وعرض لتسائج النشاط الاقتصادي لمجتمع معين في مجموعة من الحسابات التي تمكن من متابعة العمليات التي تمت خلال فترة ماضية .

ويمكن لقياس التدفق الكلي للنشاط الاقتصادي اتباع أحد طرق ثلاث تؤدي إلى نفس النتيجة وإن اختلفت مكونات ومحتويات كل منها . فيمكن قياس الحجم الكلي للنشاط الاقتصادي عن طريق قيمة الإنتاج أو عن طريق مجموع الدخول الناتجة عن القيام بالنشاط الإنتاجي أو لقياس مجموعة الاتفاقات على السلع والخدمات

المختلفة ، وهي تمكن بذلك من التعرف على قيمة الإنتاج ، والدخل ، والاتفاق القومى ونوعيته وكيفية توزيعه على العوامل الاقتصادية التى ساهمت فيه أو أدت إلى وجوده .

ولا تسكنى الحسابات القومية بتسجيل لسكيات كلية كالإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار بل تترجم العلاقات القائمة بين هذه السكيات . وتتبع بطريقة محاسبية العلاقات التى تحددها . فى بحث مثلا فى العلاقات التى تنشأ بين القطاع الإنتاجى والقطاع الاستهلاكى والاستثمارى .

فالنشاط الإنتاجى يودى إلى توزيع للأجور والأرباح وهذه الدخول الموزعة تستخدم فى اتفاق على الاستهلاك والادخار والضرائب . وهذا الاتفاق الاستهلاكى والاستثمارى الخاص والعام يودى بدوره إلى خلق ناتج يرتب توزيعا للدخول .

فهنالك دورة اقتصادية تقوم الحسابات القومية بتسجيلها . حتى تصور المعاملات والصنفات التى تتم فى الاقتصاد القومى بطريقة اجمالية وتفصيلية مستندة فى ذلك إلى النظرية الاقتصادية وواقع الحياة العملية . ولذا فان دقة تصويرها تعتمد على دقة المفاهيم وتحسن وسائل القياس ومدى توافر البيانات الاحصائية وفعالية القائمين باعدادها . ومختلف أنظمة المحاسبة القومية من دولة إلى أخرى وفق عوامل عديدة كأوضاعها التنظيمية والهدف التى وضعت من أجله هذه الحسابات كما أن تقدمها وهدى بتقدم طرق القياس وكفاءة الهيئات القائمة بتطبيقها .

ولإعطاء فكرة سريعة عن هذا الاطار المحاسبى ومكانة الميزانية فيه فاننا نعرض بطريقة عاجلة للنظام المستخدم فى الجمهورية العربية المتحدة الذى يعتمد فى اعدادة على معايير ثلاث :



- ١ - طبيعة الوحدات التي تراول النشاط .
- ٢ - الغرض من النشاط الاقتصادى الذى تقوم به الوحدات .
- ٣ - الطبيعة الاقتصادية للعمليات .

### المعيار الاول :

يقوم بالنشاط الاقتصادى فى مجتمع معين عدد كبير ومتزايد من الوحدات الاقتصادية ومن المتعذر اعداد حسابات لكل وحدة واستخلاص الحسابات القومية بتجميع هذه الحسابات الفردية المختلفة . ولذا فان هذه الوحدات الاقتصادية المتعددة تقسم إلى قطاعات أى إلى مجموعات متجانسة وفق معايير متفق عليها كالشكل القانونى والتنظيم ونوع النشاط وتميز الحسابات القومية فى مصر بين :

١ - قطاع الاعمال : ويشمل كافة الوحدات الاقتصادية التى تقوم بعمليات الانتاج أو الاستثمار الذى يؤدى فى النهاية إلى زيادة الطاقة الانتاجية بالدولة . ويفرق فى داخله بين قطاع الاهمال المنظم الذى تملكه الدولة وتديره . وقطاع الاهمال غير المنظم الذى يمتلكه القطاع الخاص .

### ٢ - قطاع الادارة :

ويشمل الوحدات الحكومية التى تقوم بالخدمات العامة والتى تملك بيدها مقاليد السلطة وذلك لاختلاف طبيعة نشاطها وتميزه عن نشاط الوحدات الأخرى . ويخرج عن هذا القطاع بحكم تعريفه النشاط الاقتصادى الذى يمارسه للوحدات المملوكة للدولة والذى يندمج فى قطاع المشروعات .

### ٣ - القطاع العائلى :

ويشمل مجموعة الأشخاص المادية والمعنوية التى لا تهدف إلى الربح بل تتجه



إلى الاستهلاك واشباع حاجاتها . وينطوى تحته هذا القطاع الأفراد المستهلكين والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح.

#### ٤ - قطاع العالم الخارجى :

يتكون من كافة الوحدات التي لا تدخل ضمن حدود الجمهورية العربية المتحدة والتي تتعامل مع أحد القطاعات السالف ذكرها سواء كانت معاملاتها تجارية أو مالية. وطبقا لهذا التعريف فإنه يعتمد بإقامة القائم بهذه العمليات داخل أو خارج حدود الدولة وليس بجنسيته .

#### المعيار الثانى :

يقسم النشاط الإقتصادى للوحدات الى أنواع من العمليات المتعارف عليها كإنتاج والاستهلاك والأدخار والاستثمار . وطبقا لهذا المعيار كان من المتعين ان يكون لكل قطاع ثلاثة حسابات : حساب يبين قيمة الإنتاج أى تلك العمليات التي تؤدي الى خلق السلع والخدمات ، حساب ثان يبين قيمة الاستهلاك أى استخدام السلع والخدمات لاشباع الحاجات الجارية ، وحساب ثالث وهو الجزء المتبقى من الإنتاج أى المتعلق بتكوين رأس المال والذي يمثل اضافة الى الأموال الإنتاجية الثابتة أو إلى المخزون .

ولكن يختلف الاتجاه فى الجمهورية العربية المتحدة . إذ يعتبر قطاع الإنتاج هو القطاع الإنتاجى الوحيد ويفتح له ثلاثة حسابات :- حساب الإنتاج ، وحساب التخصيص ( الاستهلاك ) وحساب رأس المال . أما قطاعى الإدارة الحكومية

والعائلي فيعتبر قطاعي استهلاك واستثمار . ولذا فيفتح لكل منهما حسابان أحدهما بين فيه استهلاك القطاع من الإنتاج والآخر بين مدخراته واستثماراته .

أما العالم الخارجي فيعمل له حساب واحد يضم كافة معاملاته بنقض النظر عما إذا كانت استهلاكية أو استثمارية . يمكن توضيح هذه الحسابات بالشكل التالي :-

قطاع حسابات	قطاع الأعمال	الإدارة	العائلي	الخارجي
حساب الإنتاج	<input type="text"/>			
حساب التخصيص	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
حساب رأس المال	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	

### المعيار الثالث :

بالنظر إلى الطبيعة الاقتصادية للعمليات وذلك بتقسيمها إلى :-

- ١ - عمليات سلعية : وهي تلك العمليات التي تتصل بالإنتاج أو الاستيراد وكيفية استخدام هذه السلع في الاستهلاك أو التصدير أو التكوين الرأسمالي :

٢ - عمليات دخلية : وهى تلك التى تتعلق بعوائد الانتاج كالأجور والأرباح وتحويلاتها فى شكل ضرائب واعانات مثلا .

٣ - عمليات مالية : وهى تلك العمليات التى ينشأ عنها خلق حقوق والتزامات مالية فقط من اقراض واقراض .

وتعتمد المحاسبة القومية فى اظهار هذه الحسابات على القيد المزدوج . فكل عملية اقتصادية طرفان احدهما دائن والآخر مدين مما يؤدى الى توازن داخلى للحسابات . كما تتصل حسابات كل قطاع ببعضها البعض عن طريق ارصدها . كذلك يبدو الترابط بين حسابات القطاعات المختلفة بأفعال العلاقات الداخلية الى تم داخل كل قطاع وتركيزها على العلاقات التى تم بين القطاعات . فكل عمالية دائنة يقوم بها أحد القطاعات يجب أن تتساوى مع عمليات مدينة تقوم بها القطاعات الأخرى .

فقيمة ماتحصل عليه الدولة من ضرائب يجب أن تتساوى مع سائر ماتدفعه القطاعات الأخرى من أجور ومهايا .

ولتوضيح ذلك نعرض لهذه الحسابات مع تبسيطها وحصرها فى بنود متعددة .

#### أولا - قطاع الانتاج :

##### ١ - حساب الانتاج :

وهذا الحساب يبين مدى مساهمة المنشآت فى كل فرع من الفروع فى تكوين الناتج القومى ومقدار الدخول المتولدة عنه .

الجانب الدائن « الموارد

الجانب المدين « الاستخدامات

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
× × ×	أجور ومرتبات	× × ×	القيمة المضافة
× × ×	ضرائب غير مباشرة	× × ×	إعانات حكومية
× × ×	مصرفات متنوعة	× × ×	إيرادات أخرى
× × ×	الرصيد إلى ح/ التخصيص		
	« اجمالي الأرباح»		
× × ×	« اجمالي النفقات + اجمالي الأرباح»		« اجمالي الموارد»

ب - حساب التخصيص :

ويبين الدخل الناجم من الممارسة وطريقة استخدامه : -

مدین	المبلغ	البيان	المبلغ	دائن
× × ×	توزيعات	× × ×	من ح/ الانتاج و اجمالي	
× × ×	رسوم وضرائب مباشرة		« الأرباح»	
× × ×	الرصيد إلى ح/ رأس المال			
× × ×	اجمالي التوزيعات والرصيد	× × ×	إجمالي لإيرادات	

## ج - حساب رأس المال :

ويوضح التغيرات في الاستثمار والأصول والمخزون .

مدین		دائن	
المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
×××	التكوين الرأسمالي	×××	من ح / التخصيص
×××	المخزون	×××	إعانات رأسمالية من
×××	شراء أصول مستعجلة		الإدارة أو قطاعات أخرى
×××		×××	

## ثانيا - قطاع الإدارة

### أ - حساب التخصيص :

يظهر في جانب كافة إيراداته وفي جانب آخر المصروفات والفرق بين الجانبين يمثل رصيد الحساب الذي يكون عجزا أو فائضا .



مدین		دائن	
المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
×××	تققات	×××	ضرائب
×××	أجور ومهايا	×××	قروض
×××	إعانات	×××	ايرادات متنوعة
×××	مشتروات سلع	×××	أرباح قطاع الأعمال
×××			المحولة للإدارة .
	الرصيد إلى ح/ رأس المال		
×××	د فائض العمليات الجارية ،	×××	

### ب - حساب رأس المال

مدین		دائن	
المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
×××	اجمالى التكوين الرأسمالى	×××	فائض العمليات الجارية
		×××	ايرادات رأسمالية
×××		×××	

### ثالثا القطاع العام

وهو يعبر عن كامة إيرادات ونفقات الأفراد والهيئات التي لا تسعى الى الربح والرصيد لهذا الحساب يمثل مدخرات هذا القطاع .

#### ١ - حساب التخصيص

مدین	المبلغ	البيان	المبلغ	دائن	البيان
	XXXX	مشتريات سلع وخدمات	XXXX		أجور من الحكومة
	XXXX	ضرائب	XXXX		قطاع الاعمال
	XXXX	نفقات أخرى	XXXX		أرباح من قطاع الاعمال
	XXXX	مدخرات	XXXX		ايرادات أخرى
	XXXX		XXXX		

#### ٢ - حساب رأس المال

مدین	المبلغ	البيان	المبلغ	دائن	البيان
	XXXX	إستثمارات مبانى	XXXX		مدخرات
	XXXX	مدخرات نقدية			
	XXXX	أقراض			
	XXXX		XXXX		

## رابعاً - القطاع الخارجى

### حساب التخصيص :

ويضم حسابه كافة معاملات الاجانب مع قطاعات الدولة الاخرى وحيث أنه يعد من وجهة نظر الاجانب . فيقيد بجانب الموارد الاستيراد وفى الجانب المدين الصادرات التى يقوم بها القطاع الداخلى . ويطلق على رصيد الحساب . صافى الاستثمارات الاجنبية :

المبلغ	البيان	المبلغ	البيان
XXXX	الصادرات من السلع	XXXX	الواردات من السلع والخدمات
XXXX	ايرادات استثمارات		
XXXX	صافى الايرادات		
XXXX		XXXX	

ومن هذه الحسابات المختلفة يمكن الوصول الى النتائج القوية وكيفية توزيعه واستخدامه بين الاستهلاك والتصدير والتكوين الرأسالى . والمتبع فى الجمهورية العربية المتحدة إنشاء جدولين رسميين أحدهما هو جدول الايرادات والنفقات للقطاعات حسب طبيعة العملية . والآخر هو الجدول الاقتصادى المختصر وهو جدول شامل لكافة العمليات مستخدمين فيه المعايير الثلاثة المذكورة . فهو مقسم الى قطاعات وكل قطاع طبقا لنشاطه من إنتاج واستهلاك وتكوين رأسالى وحسب

طبيعة العمليات الاقتصادية التي تكون كل منها . بذلك تتوافر لنا صورة مختصرة لكافة العلاقات التبادلية .

ويبدو من ذلك أن الحسابات القومية<sup>(١)</sup> تمكن من معرفة مجموع العناصر الاقتصادية والمالية التي ينطوي عليها نشاط المجتمع . وأن نشاط الدولة سواء في قطاع الخدمات أو في نشاطها الاقتصادي يكون جزءا مما منها . وبذلك تظهر الحسابات القومية العلاقات المتبادلة لهذا النشاط مع مختلف قطاعات الاقتصاد القومي . ومع ما للحسابات القومية من أهمية فهي لا تحمل محل الميراثية ولكنها عمل ضروري لوضعها في مكانها . ويقودنا تعريف الحسابات القومية الى التعريف بالميزانية القومية .

### ميزانية الدولة والميزانية القومية :

الميزانية القومية هي احد استخدامات الحسابات القومية . ويمكن تعريفها بأنها تنبؤ كمي لفترة مستقبلية للعلاقات المحاسبية بين قطاعات الاقتصاد القومي . فهي مرتبطة بالمستقبل خلافا للحسابات القومية التي تصور النشاط الاقتصادي خلال فترة ماضية . ولكنها وإن ارتبطت بالمستقبل فهي تختلف كذلك عن ميزانية الدولة . فهي أكثر اتساعا في نطاقها إذ تشمل الاقتصاد بأكمله ، وهي ليست أيضا عملاقا قانونيا أو قرارا من السلطة كما هو الحال في الميزانية بل هي أداة يعدها الفنيون لتوفير البيانات التي يمكن الاستناد اليها في اعداد خطة منسقة ومتوازنة أي في وضع سياسة اقتصادية رشيدة . وهي في الدول الرأسمالية تمهد لاتخاذ القرارات أو تنبؤ وتقييم لتطور النشاط الاقتصادي في حالة اتخاذ قرارات محددة أو اختيار سلوك معين . بينما نجد في الدول الاشتراكية

---

-- Malinvaud ; Initiation à la comptabilité Nationale P.U.F. P 1962  
-- Ruggeles ; National Income Accounts and Income Analysis 1956

- د. شرف : تبسيط النظرية العامة للحسابات القومية معهد التخطيط ١٩٦٢ .

- د. عادل الهادي : أدوات التخطيط المالي - معهد التخطيط ١٩٦٦ .

- د. مبارك حجير : الحسابات القومية الاقتصادية ١٩٦٢ .

وسيلة لتنفيذ ومتابعة خطة التنمية . فهي تعبير عن الاهداف المرجوة والمطلوب تحقيقها في فترة محددة ، بمعنى انها أداة تهدف الى تنسيق القرارات الاقتصادية الضرورية لتحقيق التوازن الاقتصادي الذي يتعدى تحقيقه بطريقة تلقائية . فالميزانية القومية تنبؤ يعتمد على معاومات متوارة مستمدة من الحسابات القومية لسنوات سابقة . ويمكن تصور أنواع ثلاث من هذه الحسابات المتوقعة :

#### أ - حسابات مشاهدة بحتة :

وهي ترمي الى تقدير توافق قرارات المنتجين والمستهلكين والحكومة أو عدم توافقها مع ما تحدثه من آثار تضخمية أو انكماشية وذلك مع إفتراض ثبات العلاقات الفنية والاجتماعية والقرارات الحكومية . وهذه الحسابات هي تحايل أكثر منها تنبؤ لأنها لا تدخل في الحسابان العناصر غير الاقتصادية أو ردود الفعل للوحدات الاقتصادية .

#### ب - حسابات ترمي الى الاختيار بين السياسة البديلة :-

تهدف الحسابات المتوقعة في هذه الحالة - استناداً الى مجموعة من الافتراضات - الى توضيح فعوى وشكل السياسات التي يمكن للسلطات العامة اتباعها لتحقيق التوازن ومواجهة الاختلافات التي يمكن ان تحدث بين سلوك المستهلكين والمنتجين . وتتراوح السياسات المقترحة بين تدخل تويضي للسياسات المالية وبين قرارات تحسكية وتدخل مباشر .

#### ج - ارتباط الحسابات المتوقعة بخطة اقتصادية :

يبدو من الضروري التنبؤ بتوسع في الانتاج وفق خطة رشيدة . وفي هذه الحالة سيلزم الامر بحث انواع التوازن المترتبة على هذا الهدف وبيان الوسائل اللازمة لتحقيقه . ومن الواضح ان الفصل بين النوعين الثاني والثالث فصل شكلي حيث انهما يفرقان فقط في درجة المؤشرات الممنوحة للسلطات العامة .



## المبحث الثاني

### تطور الميزانية

ارتبط تطور الميزانية الحديثة بنمو النظم الديمقراطية وتزايد دور الدولة الاقتصادية ولكن هذا التطور لم يتحقق في مختلف الدول بطريقة واحدة . كما انه لم يخضع في كل منها لتأثير العوامل المختلفة بنفس الدرجة . ومع ذلك فإنه يمكن أن يميز بين مراحل متعددة مرت بها الميزانية خاصة في الدول المتقدمة .

فالميزانية كخطة مالية تحوى تقدير للنفقات وللإيرادات التي تمولها لفترة مستقبلية تمر عن دور الدولة الاقتصادية وعن أهدافها التي يلبنى تحقيقها . كما انها تصوير للنشاط بطريقة تمكن من التعرف على هذه الأهداف ومتابعة تنفيذها . فالميزانية جانبان أحدهما موضوعي يظهر الهدف الذي تحاول الميزانية إرضاء وتحقيقه ، والآخر شكلي ويبدو في تحرير الشكل الأمثل أو التبريد المناسب لعناصر الميزانية الذي تحقق هذا الهدف . ويترتب على تمييز الهدف تمييزا في طريقة عرض هذه الميزانية .

وقد أشار البعض إلى أن للميزانية أهداف ووسائل ثلاث هي :

التخطيط والإدارة ومراقبة التنفيذ :

ويقصد بوظيفة التخطيط هنا تحديد أهداف التنظيم والتعديلات التي يمكن إجراؤها على هذه الأهداف والموارد التي يمكن استخدامها لتحقيقها . أما رقابة

---

Burkhead op cit P 26 100

Antony (R) Planning and Control systems. A. frame work for analysis. Boston 1966 p 16.

الادارة فترى إلى تأكيد المسئولين من الحصول على الموارد واستخدامها بطريقة فعلية وفعالة لتحقيق الاهداف . بينما تسمح الوظيفة الثالثة وهي مراقبة التنفيذ من التأكد من أن الأعمال المحددة قد نفذت وفقاً للطرق المقررة .

ومن الملاحظ أن هذه الوظائف وإن بدت في كل ميزانية إلا أنها تنعكس بطريقة غير متساوية نتيجة تركيز الميزانية على أحد هذه الجوانب مما يؤدي في النهاية إلى طبعها بطابع معين التخطيط أو الادارة أو الرقابة . وتتفق هذه الجوانب مع مراحل تطور الميزانية، فيمكن أن نميز وفقاً لتعاقب ظهورها وتطبيقها في الدول المتقدمة بين ميزانية الرقابة وميزانية الادارة وميزانية التخطيط .

ولما كانت أهداف النشاط الحكومي تحكم تبويب الميزانية وليس العكس . فقد ترتب على تعاقب الاهداف تطور طرق التبويب . لعرض عناصر الميزانية وفقاً لهذه الاهداف . مع مراعاة أن تنم الميزانية بالبساطة والوضوح دون اغفال للتحديد والدقة . مع خدمة اغراض الميزانية للتحليل الاقتصادي لنفقات الدولة وآثارها الاقتصادية .

فالميزانية هي أداة اتصال بين الجمهور والسلطات العامة وتعبير عن إرادة المواطنين السياسية مما يتطلب عرضها بطريقة توضح أهداف المجتمع وتمكن من اعطاء صورة للرأى العام وللمثل الشعب عن الاموال التي تجبها الدولة وكيفية استخدامها ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف المجتمع . وهي إن لم تكن بالبساطة

والوضوح إلا أنها في نفس الوقت عمل إداري يتعين فيه مراعاة الدقة لحسن تقدير النفقات والإيرادات، ولتوزيع المسؤوليات، وللقيام بالتنفيذ والمتابعة والرقابة والتأكد من إتمام الأعمال، وتحقيق أهداف السياسة بطريقة قانونية وأمنية وفعالة. ولا شك أن تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية قد جعل تحليل آثار النشاط الحكومي عملاً رئيسياً وركناً هاماً في تخير تسيّسات الميزانية لتمكين من اتخاذ القرارات الرشيدة وتحديد الأهداف والبرامج التي تتفق ودور الدولة في تحقيق التنمية أو النمو والاستقرار الاقتصادي وحسن توزيع الدخل. وسنعرض فيما يلي المخطوط العريضة لتطور الميزانية.

#### أولاً - ميزانية الرقابة :-

تعد ميزانية الرقابة أقدم صور ميزانية الدولة وأكثرها إنتشاراً واستمراراً. فما زالت تستخدم حتى الآن في كثير من دول العالم.

فقد تطلب حق السلطة التشريعية في الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات ضرورة خضوع الميزانية للعديد من القواعد التي تجعل هذا الحق فعالاً، وحتى تمكن هذه السلطة

---

١ - د. عاطف النهد : الإدماج الموضوعي والشكلي للميزانية . معهد التخطيط سنة ١٩٦٥

٢ - د. عادل الهادي : تطوير الميزانية العامة للدولة لخدمة التخطيط والتنمية مع الإشارة

لميزانية ، ج ٠٠م ٠٠ . معهد الدراسات المصرفية ١٩٦٨ .

— Due : Government Finance, Irwin Series in Economics p 102

-- Lunex Mask and Kätlyn Kilhan : Operating Budget  
1964 -- p 6.

من مراقبة السادة التنفيذى التى لم تحظ بثقة المواطنين أو ممثليهم فى نشاطها . فالميزانية هى أداة لحصر نفقات اللازمة لسير المرافق والأموال العامة التى جمعت من أجل هذا الهدف ، وأداة للرقابة على هذه الأموال بحيث توجه إلى أغراض محددة دون إهمال أو إسراف . وقد استتبع ذلك ضرورة عرض الميزانية بطريقة تخدم هذا الهدف وتمكن من تحقيقه .

ولما كان من المحتم على كل تقسيم للميزانية ضرورة مراعاة هيكل التنظيمات الإدارية فى هذا المجتمع والوفاء باحتياجاتها باعتبارها القائمة بالنشاط فقد ركزت الميزانية على الجانب المحاسبي للنشاط هذه الوحدات بقصد مراقبة العمليات التى تقوم بها .

ولما كان من الملاحظ أن مختلف هذه الوحدات تقوم بأنواع متشابهة من الانفاق لتأدية نشاطها سواء لشراء السلع أو الخدمات . فقد اتبعت الميزانية تقسيما نوعيا للانفاق يمكن تطبيقه على كافة هذه الوحدات الإدارية بحيث لاتملك أية وحدة حكومية أن تضيف أو تستحدث جديدا ، كما لاتستطيع الوحدة أن تغير من تخصيص الاعتمادات الواردة إلا فى حدود القواعد المنظمة موضحة بتفصيل كبير عناصر هذه النفقات Item Line .

وتبعا لهذا التقسيم فقد قسمت نفقات الإدارات وفروعها إلى أبواب رئيسية والأبواب إلى بنود حسب العرض من الصرف . كما قد يعاد تقسيم كل بند من تلك البنود إلى أنواع فرعية . فمثلا يعد باب الأجور ويقسم هذا الباب إلى بنود - أى إلى رواتب وبدلات ومكافآت ومزايا عينية إلى غير ذلك ، كما يقسم بند المكافآت - إلى مكافآت

خبراء وطنيين ، ومكافآت خبراء أجانب .

ومثل هذا التقسيم يتميز ببساطته سواء بالنسبة لمنفذه أو لمراقبيه . إذ أنه يستخدم مفاهيم يمكن تطبيقها بيسر وفهما بسهولة ليس فقط بالنسبة للاداريين بل أيضا بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية والمواطنين .

كما أنه يمكن من الرقابة المركزية على النفقات العامة ، وضيق من السلطة التقديرية للادارة في انفاقها الأموال . فكما بينا تم الاجازة على وثيقة مفصلة بشكل كبير لموضوع النفقات . كذلك يخضع تنفيذها والقيام بصرف الأموال العامة لإجراءات ومستندات محددة تنظمها القيود واللوائح المالية والمحاسبية بهدف الرقابة على عناصر الانفاق قبل وبعد الصرف حتى لا توجه الأموال لغير الأغراض التي خصصت من أجلها .

كذلك يتيح هذا التقسيم أيضا معلومات وافرة نتيجة المناقشات التفصيلية لأنواع الإنفاق ونشاط الوحدات الحكومية مما يمكن السلطات التشريعية من متابعة مختلف التغيرات التي تطرأ على النفقات العامة والمطالبة بتفهم مبرراتها . وفي ضوء هذا التقسيم يصبح الإنفاق الفعلي أو التحصيل الفعلي للإيرادات أساس التقدير في مرحلة إعداد الميزانية مع الأخذ في الاعتبار التعديلات المقترحة التي قد تم الموافقة عليها أو رفضها من السلطات المختصة .

ولكن رغم هذه المزايا فإن ميزانية الرقابة منتقدة لعدة أسباب

أهمها : —

١ - لا تسمح هذه الميزانية ، سواء أثناء إعدادها أو اعتمادها ، نتيجة تركيزها على التنظيمات الادارية وعلى نوع الانفاق ، من تفهم كامل للأهداف الواجب تحقيقها



بواسطة النفقات المصروح بها - إذ ينبغي بحث الهدف نتيجة الدخول في تفاصيل عديدة أقل أهمية .

٢ - لا يسمح تقسيم الميزانية بهذا الشكل من قياس الأداء واستخدام الأموال العامة بكفاءة، كما لا يمكن من تقدير التقدم في تنفيذ البرامج الحكومية خاصة وأن هذا التقسيم لا يأخذ في الاعتبار التداخل بين الوحدات وإتمامها لأعمال متشابهة، مما يضعف من دقة تقدير تكلفة الخدمة، وما يولد صعوبة في الحكم الموضوعي على ضرورة التوسع في الاتفاق أو الاقتصاد فيه .

ولكن مع ذلك يمكن القول أن إعتناق إطار هذه الميزانية وسعيها إلى تحقيق الرقابة على الأعمال المحددة وسعيها لإستخدام الأموال فيما رصدت من أجله لا يحول دون استخدامها لمقاييس وأنظمة تمكن الإدارة من تحسين أدائها والنظر إلى برامجها بشكل أكثر شمولاً .

### ثانياً - ميزانية الأداء : -

ليست الميزانية أداة رقابة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فقط ولكنها بوجه عام تحتوى على نشاط السلطات العامة لاشباع حاجات المجتمع وتظهر تدخلها المتزايد في الحياة الاقتصادية. ونتيجة لذلك يتعين أن تعرض الميزانية بطريقة تهيء للبرلمان والرأى العام معرفة واضحة لطبيعة وظائف الدولة وسياساتها ونطاق نشاطها الاقتصادى ، ومنافع الخدمات المؤداة وتكاليفها الأساسية فيها .

وقد دفعت الانتقادات الموجهة إلى ميزانية الرقابة بجانب العديد من العوامل إلى ضرورة العمل على تطوير الميزانية وخروج ميزانية الأداء ولعل أهم هذه العوامل : -

١ — تزايد الاتفاق العام : أدى قيام الدولة بوظائف جديدة وتوسمها في وظائف التقليدية والعناية بها بطريقة اكبر إلى تزايد النفقات العامة في حجمها المطلق وفي نسبة ما تمثله من الدخل القومي. وبالتالي فقد بدت الحاجة ملحة إلى معرفة تكلفة مشاريع الدولة ومنافعها لحسن استخدام الأموال العامة. خاصة وقد نمت فكرة إنتاجية النشاط الحكومي وضرورة العمل على حسن توزيع موارد الحكومة ووضعها في ذلك وضع القطاع الخاص. إذ لا تحكم العناصر السياسية وحدها في توزيع النفقات العامة بل لا بد أن يكون للمعايير الاقتصادية دورها في هذا التوزيع حتى تضمن تحقيق أكبر نفع بأقل تكلفة ممكنة .

٢ — دفعت المصالح المتعارضة إلى اهتمام متزايد بميزانية الأداء . فقد نظر الحكام إلى حسن الأداء وإظهار فعالية النفقات العامة كأحد الأساليب الهامة التي تشرح وتوضح وتبرر فرض الضرائب ، بينما بدت ميزانية الأداء كأمل للمنادين بخفض الضرائب والتخفيف من الأعباء الواقعة على الممولين .

٣ — ساعد تطور القوانين وإنشاء الأنظمة المحاسبية والارتقاء بمستوى العاملين في الإدارات الحكومية وإدارة الميزانية على تطوير طرق الرقابة والاتفاق والتحصيل وإلى التخفيف من دور الميزانية في الرقابة .

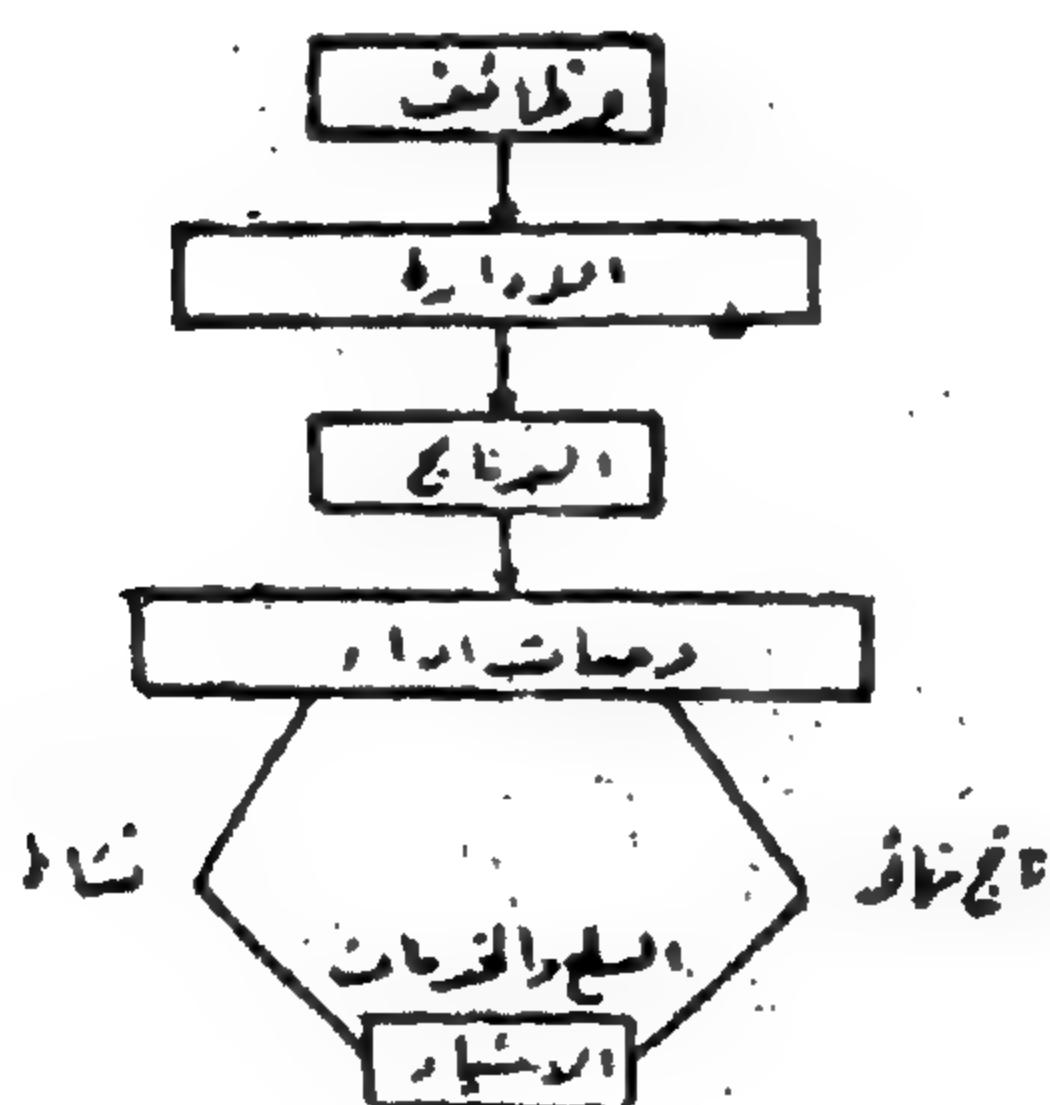
٤ — أدى تزايد الاتفاق الحكومي إلى صعوبة قيام الأجهزة المركزية بمتابعة ومراقبة كل بند من بنود الميزانية مما دفع إلى ضرورة التحول إلى مراقبة الأنشطة الحكومية وبرامجها وقياس الأعمال التي تم تنفيذها .

... خلافاً لميزانية الرقابة التي تعد ميزانية للوسائل ، تركز على طريقة الاتفاق بدلاً من الهدف ، وتهتم باستمرار المرافق دون تقييم الأعمال التي تقوم بها ،

تهدف ميزانية الأداء إلى الاهتمام بالبرامج والأنشطة التي يهدف إلى الوحدات الحكومية مهمة تنفيذها والقيام بها، وإلى وضع الأسس والمقاييس لتقييم كفاءة العمل في الوحدات وترشيد نشاط الدولة (١).

وترتبط ميزانية الأداء بتقسيم يظهر ما تقوم الحكومة به من أعمال لا مشترية من سلع وخدمات فيتحول الاهتمام بذلك من وسائل التنفيذ إلى الاهتمام بالنتائج. وتبويب ميزانية الأداء إلى برامج طبقاً لوظائف، وتقسيم هذه البرامج إلى مشروعات وأنشطة يهدف إلى وحدات حكومية مسئولة القيام بها وأداء الأعمال المخططة بها. ويبين هذا التقسيم تكاليف كل برنامج ويوفر معايير القياس ليتم تنفيذ العمل بأقصى كفاءة ممكنة.

ويمكن توضيح تقسيم هذه الميزانية بالشكل التالي :



(١) عادل الهامى : المرجع السابق ص ١٤

فوفقاً لهذا التقسيم تجمع السلع والخدمات المشتراه تبعاً للأنشطة التي تخدمها والأعمال التي تؤديها الدولة . وبذلك تخلق رابطة بين الأشياء المشتراه والأعمال المؤداة والنتائج المحققة . أو بمعنى آخر توجد علاقة بين المدخلات والنتائج . فيزانية الأداء تركز على العملية التي تقوم بها الحكومة أو على الهدف والنتيجة وليس على مستلزمات أداء العمل . فمثلاً طن الاسمنت الذي تشتريه الدولة ينظر إليه لا كنوع من المشتريات وفقاً للتقسيم التقايدي بل كجزء من طريق أو خزان أو بناء تقوم به إدارة معينة .

ولا شك أن تخير المنتج النهائي وتحديد له أهمية قصوى في تحقيق هدف ميزانية الأداء لبيان تكلفته وتحديد استخدام الأموال العامة . ولكن يتعين ملاحظة أنه وإن كان ممكناً في العديد من البرامج تحديد وقياس المنتج النهائي فقد يصعب ذلك في بعضها كعمل إدارة للبحوث مثلاً أو قد لا يكون صالحاً لقياس الأداء . وفي مثل هذه الحالة يمكن استخدام النشاط المؤدى كوحدة للقياس وذلك بتوصيف النشاط وتقسيمه بقدر الامكان ومقارنة تكاليفه الماضية والحاضرة والمستقبلية . فينتج بذلك معلومات قيمة عما تقوم به الحكومة من أعمال ويدفع الإدارة إلى التركيز على برنامجها ويزيد من حساسيتها تجاه تكاليف البرنامج .

ويتطلب وضع مثل هذه الميزانية وتنفيذها توافر إداريين أكفاء سواء في إدارة الميزانية أو في الإدارات الأخرى مع رغبة صادقة في تعاون مستمر على كافة المستويات ، مع تقدم في طرق المحاسبة والمراجعة تمكن من فهم الأوضاع بوضوح وبسرعة ، وتمكن من المقارنة أثناء التنفيذ بين ما هو مستهدف وما تحقق فعلاً لتصحيح الأخطاء وتفاديها .

ويتم إعداد هذه الميزانية بتحديد برامج العمل بطريقة تفيد الإدارة وتتفق

مع مېكل التنظيم الادارى ، مع بيان لمقاييس الاداء آخذة فى اعتبارها كافة التكاليف ، هذا مع اشراف مستمر لإدارة الميزانية للمساعدة والمعاونة دون التقليل من دور الادارات الأخرى فى تحديد المعايير حيث أنها ستضطلع بالتخطيط لتنفيذ تحقيق البرنامج. ومع ذلك فإن جهاز الميزانية هو المسئول عن كفاءة التنفيذ ويتحتم عليه الاشراف عليه فى كل مراحله ، وبذلك يتحول جهاز الميزانية من جهاز يراقب الانفاق والتحصيل الى جهاز يراقب تنفيذ البرامج والمشروعات . ولا شك ان صعوبات الاعداد والتنفيذ يمكن الحد منها بادخال تدريجى لمثل هذه الميزانية دون حاجة الى تغير فجائى لنمط الميزانية المطبقة .

وما تقدم يقين أن ميزانية الاداء هى أسلوب عرض لعناصر برامج وأنشطة الحكومة وأداة لتحديد وظائف الادارة وقياس تكاليف الاداء معتمدة على ماتم تحقيقه فى الماضى وتهدف هذه الميزانية الى إعادة تنظيم الجهاز الحكومى وخفض تكاليف الاعمال مستندة فى ذلك الى الأدوات المحاسبية وخاصة محاسبة التكاليف والطرق العلمية للادارة . وقد ترتب على تطبيقها :

١- استخدام طرق جديدة لتبويب الانفاق العام حسب الأنشطة مثل النشاط لوزاعى والصناعى بطريقة تخدم الادارة .

٢- ساهمت فى التوسع والدراسات التى تسمح بقياس الاعمال المؤداة وتحقيق رقابة على مدى تنفيذ البرامج .

٣- تيسر للرأى العام ويمثل الشعب معرفة الاعمال التى تطلب من أجلها الأموال ، ومناقشة البرامج فى ضوء الأهداف المحددة والتكاليف المقترحة .

٤- توضح هذه الميزانية مسئولية الادارة وتظهر مدى ما تساهم به فى تنفيذ



البرامج حتى يساعد ذلك على تحسين الأداء . كذلك فانها تدفع الى اعادة تنظيم الادارة المركزية للميزانية وتحديد دورها ، بالقاء عبء اتخاذ القرارات المفصلة على عاتق الوحدات المنفذة فتتاح لهذه الادارة فرصة العمل على مراقبة البرامج والتنسيق بينها وتنظيم طرق العمل .

وايكن تنتقد هذه الميزانية في أن تطبيقها يثير العديد من الصعوبات كما أنها لا تساعد في تقييم تكلفة ومنفعة الاتفاق . إذ تقتصر فقط على بيان تكاليف ومعايير الأداء .

كذلك فانها وإن مكنت من مراقبة تنفيذ البرامج فهي لا تسمح بمعرفة مبررات القيام بها ومدى صلاحيتها . كما ان المعايير الموضوعة لا تفيد رجال الادارة العليا في اتخاذ القرارات بما دفع الى الاهتمام بميزانية التخطيط .

### **ثالثا : ميزانية التخطيط :**

تعد ميزانية الاداء مقارنة بالميزانية التقليدية أداة لتقييم النشاط الحكومي ومحاولة نحو تحقيق كفاءة الدولة في تنفيذها للاعمال ولكنها مع ذلك ليست سوى خطوة على الطريق لترشيد نشاط الدولة وحسن استخدام الاموال . فلم يعد كافيا مع التدخل المتزايد للدولة وضخامة تأثيرها على مجرى حياة المجتمع الحاضرة والمستقبل في كافة أوجهها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الركون إلى تقييم الاداء والسعى إلى خفض تكاليف الاعمال خاصة وقد وقعت الاحداث التي دفعت إلى التطلع إلى ميزانية طموحة ترمي الى ترشيد سياسة الدولة في تحديد اهدافها والمفاضلة بين البرامج البديلة لتحقيقها والارتفاع بفعالية استخدام الموارد . وقد ساهم المفكرون في الإقناع بمثل هذه الميزانية وسعوا إلى بلورتها حتى سمح التقدم الفني في أدوات التحليل بإمكانية تطبيقها.

وتعتبر ميزانية التخطيط والبرمجة **Planning programing Budgeting system**

والتي بدأت تدخل في حيز التطبيق في الولايات المتحدة منذ سنة ١٩٦٨ ثم لهذه العوامل المتشابكة مما دفع بعض الدول الأوروبية وخاصة فرنسا إلى متابعة هذه التجربة ومراقبة نجاحها عن قرب، وبدأ تطبيقها تحت اسم *Optimisation des dépenses publiques* ويمكن تفصيل الأسباب الملحة إلى وجود مثل هذه الميزانية كما يلي :

١ - فقد استمرت قفقات الدولة في الولايات المتحدة في التزايد وأصبح التقدم التكنولوجي عاملاً إضافياً فعلاً في ارتفاع حجمها المطلق ونسبتها من الناتج الإجمالي. وقد استتبع هذا تزايداً في آثار الائتلاف الحكومي حل الاقتصاد القومي وعلى نشاط القطاع الخاص في الحاضر والمستقبل. ولما كانت هذه الدولة ترفض وضع خطة اقتصادية - لأسباب مذهبية - فقد أصبحت الميزانية أحد المؤشرات الرئيسية لأظهار انجازات الدولة ومصدراً للتنبؤ الاقتصادي ، وإطاراً يعكس اختبارها للبرامج التي يستغرق تنفيذها سنوات عديدة . هذا مع الحرص على تحقيق هذا الاختيار بناء على دراسات فعلية لتكاليف ومنافع أنشطة الدولة وبرامجها مع تحسن في أدائها . فالميزانية خطة عمل فعلية تعبر في إطارها السنوي عن سياسة حكومية رشيدة طويلة المدى .

---

١ - يرجع Nock هذه التجربة إلى ميزانيات جنرال موتورز سنة ١٩٢٤ وإلى نظام الرقابة على الإنتاج في عام ١٩٤٢ ، وقد توالت البحوث حتى اقترحت في عام ١٩٥٤ ميزانية القوات الجوية الأمريكية ولكنهم لم يأتوا بحل كبير وقد بدأت تدخل في التطبيق عام ١٩٦١ بالنسبة لوزارة الدفاع الأمريكية .

Andriani (E) : Une Revolution budgetiare Le P. P. B S -

R. S. F. 1968 p. 193

Due : Op. cit. p. 60

— د. عادل الهامي : المجمع السابق ص ٣

٢ — ساعد على اخراج مثل هذه الميزانية إلى حيز التطبيق ظهور الطرق العلمية الحديثة كطرق تحليل الأنظمة وربط التكلفة بالمنفعة وتقديم التحليل الاقتصادي بما وفر البيانات والمعلومات لتحليل البرامج واختيار أقلها تكلفة وأكثرها منفعة . كما ساعد على وجودها أيضا التقدم التكنولوجي واختراع الأجهزة الالكترونية والقيام بالإصلاحات والاقتراحات والتجارب التي مهدت لظهورها .

وميزانية التخطيط والبرمجة P P B S هي أسلوب جديد للميزانية يرمى إلى المساعدة في تحديد الأهداف والاختيار بينها و تحديد البرامج لتحقيق الأهداف وتخيار أفضلها مع قياس كفاءة الأداء . فهي كما يعبر عنها Planning Programing Budget أو باختصار BPPBS تجمع بين : التخطيط : وهو سياسة طويلة الأمد أو تنبؤ بالأهداف والطرق البديلة لتحقيقها مع تقييمها .

البرمجة : فهي التخير بين الوسائل بما يؤدي وتقرير علاقة بين المدخلات ونتائج الأساليب البديلة لتحقيق الهدف ..

الميزانية : وهي ترجمة عملية لهذا الاختيار في شكل برنامج انفاق قابل للتنفيذ .

وبذلك يمكننا أن نميز بين هذه الميزانية وبين ميزانية الرقابة وميزانية الأداء . فهي تختلف عن الأولى في كونها برنامج عمل وليست ميزانية وسائل . كما أن الحاجة إلى اظهار الموازنة بين التكاليف والنتائج تدفع إلى استخدامها لهيكل تقسيمات ميزانية الأداء مع تعديله بقصد ترشيد الإدارة في اتخاذ القرارات ولكنها مع ذلك تتميز أيضا عن ميزانية الأداء فبينما تعد هذه الأخيرة تصورا ووسيلة للرقابة على تنفيذ برامج الاتفاق مستندة إلى الماضي في اعداد مقاييس

لتكلفة الأداء وخدمة الإدارة . تعد ميزانية التخطيط والبرمجة أداة لإعداد ورسم السياسة وترشيد الأداء بالاقتصاد وتحليل التكلفة والمنفعة للتنفيذ والاختيار بين البرامج على أساس تقدير منافعها وتكاليفها . وبذلك فإنها تساعد في استخدام أفضل للموارد بالاختبار بين البدائل لتحقيق الأهداف . كما أنها تمكن بالاستناد إلى التخطيط إلى أخذ صورة واضحة عن المنافع والتكاليف لفترة مستقبلية دون وإساءة استخدام الموارد .

ورغم هذه المزايا إلا أنها معرضة للنقد في الدول الرأسمالية، ذلك بأنها أداة لتركيز اتخاذ القرارات على المستويات العليا مما يؤدي إلى مركزية شديدة يقلل من امكانيات الابتكار، كما يؤخذ عليها صعوبة تطبيقها بالإضافة إلى أنها في حالات عديدة يتعذر تحقيقها لهدفها في إصدار قرارات رشيدة استناداً إلى دراسات موضوعية نتيجة صعوبة تقدير منافع بعض البرامج.

ومع ذلك ورغم هذه الانتقادات فإنها تعد خطوة فعالة نحو الحد من تقرير شخصي في توزيع النفقات ومحاولة لترشيد إصدار القرارات في ضوء المعرفة المبينة على دراسات علمية .

## التقسيمات الوضعية

تختلف التقسيمات الوضعية عن التقسيمات العلمية لأنها غالبا ما ترجع إلى ظروف تاريخية وإعبارات إدارية تهدف إلى تحديد المبالغ التي تحصل عليها الوزارات المختلفة . ويلاحظ أن الاتجاه الحديث يميل إلى التوفيق بين التقسيمات العلمية والاعتبارات الإدارية .

وسنعرض فيما يلي بعض التقسيمات الوضعية التي أثبتت في كل من إنجلترا وفرنسا ومصر .

### ١ - إنجلترا (١)

يرجع تقسيم النفقات في إنجلترا إلى أسباب تاريخية تتعلق بالصراع بين البرلمان والملك . ففي العصور الوسطى إختلعت مالية الحاكم بمالية

---

(١) الدكتور حلى مراد ، « مالية الدولة » ص ١٢٨

الدكتور محمد عبد الله العربي « ميزانية الدولة » ص ٢



الدولة . وكانت الملك يغطي نفقات الدولة بإيرادات أملاكه الخاصة . وكانت الكيفية التي يغطي بها هذا المال سرا لا يناقش فيه ، ولكن أحيانا في حالات إستثنائية كحالات الحروب كان يلجأ إلى فرض الضرائب لتغطية بعض النفقات العارضة ، وقد ترتب على إزدياد النفقات وقلة إيرادات ممتلكاته الخاصة - نظراً لاسراف الملوك - أن كثر الالتجاء إلى الضرائب وأصبح متكررا . مما أدى إلى شدة الخلاف بين الملك والبرلمان لإقرار حق النواب في ضرورة موافقتهم على حجم الأموال الواجب جبايتها ، وقد اكتسب البرلمان هذا الحق نهائيا في سنة ١٦٨٨ إذ قرر « دستور الحقوق » عدم مشروعية جباية أى مال إلا بموافقة البرلمان ، وكذلك عدم مشروعية الاحتفاظ بجيش وقت السلم إلا بأذن منه . وقد أمتدت رقابة البرلمان بعد ذلك في خلال القرن الثامن عشر حتى شملت الإيرادات جميعا .

أما بالنسبة للنفقات ، فقد ظل حق الملك في إستخدام حصيلة الضرائب حقا مطلقا لا قيد عليه باعتباره إمتيازا ملكيا ، ولم يتكرر حق البرلمان في مناقشة النفقات إلا تدريجيا وببطء كبير . ففي البدء سجل البرلمان حقة في مناقشة المصروفات الاستثنائية إذ كان الملك يشرح لنواب الشعب كيفية إنفاق المبالغ التي جبيت بطريقة عارضة ، وقد حاول البرلمان تثبيت حقه بعد ذلك في تحديد وتعيين المصروفات التي توجه إليها حصيلة الضرائب ، وقدم له ذلك بعد إقتضاره على الملك سنة ١٦٨٨ ولكن عقب هذا الإقتضار تعذر على البرلمان مناقشة جميع النفقات لعدم الفصل بين النفقات العامة والنفقات الملكية الخاصة .

وقد جرى التمييز أولا بين النفقات الحربية والنفقات الأخرى ، وأقتصرت مناقشات البرلمان على الأولى دون الثانية فظلت بذلك نفقات الملك الشخصية

والنفقات المدنية بعيدة عن رقابة البرلمان وأستمر هذا الوضع حتى عام ١٨٣٠ حيث خصص لنفقات الملك والمعاشات مبلغا ثابتا ( Civil list ) فخصص بذلك الجزء الأكبر من النفقات للمناقشة . وفي سنة ١٨٣٧ تم الفصل بين نفقات الملك التي احتفظت بالتسمية القديمة ( Civil list ) وبقية النفقات العامة الأخرى وهكذا إمتدت مناقشات البرلمان إلى كافة أنواع النفقات عدا المخصصات الملكية ولكن لم تطرح هذه النفقات سنويا للمناقشة بل جرى التمييز بين نوعين منها :

١ - النفقات العامة ذات الاعتماد الدائم Charges on The Consolidated Fund وهي تلك النفقات التي لا يتجدد الإذن بها من البرلمان سنويا . إذ تقدر بمقتضى قوانين لها صفة الدوام والاستمرار إلى أن يرغب البرلمان في تعديلها ، وتشمل مخصصات الملك وخدمة الدين العام ، وبعض المرتبات كمرتبة رئيس مجلس العموم ، وبعض المعاشات التي تمنح لأحفاد الأبطال الوطنيين .

٢ - النفقات ذات الاعتماد المتجدد ( Supply Service ) وهي النفقات التي يجب عرضها على البرلمان للأذن بها سنويا . وتنقسم هذه النفقات إلى عدة أقسام طبقا لموضوع النفقة . ( الجيش - البحرية - الطيران - المصالح المدنية - تحصيل الإيرادات العامة مصلحة البريد ) .

فالأقسام الثلاث الأولى تخص مرفق الدفاع في صورته المختلفة والقسم الرابع يخص النشاط الإدارى والمدنى بما فيه شئون الخزانة والخامس ينصب على وظيفة الجباية والسادس يتعلق بمرفق البريد .

وتقسيم النفقات بهذا الوضع ييسر دراسة ومعرفة اتجاهات النفقات العامة ولكنه مع ذلك تقسيم متقيد لأنه يفصل بين نفقات تتفق في الموضوع والطبيعة كالمرتبات مثلا .

ومنذ نهاية الحرب إستجدت نفقات أخرى إستثمارية لإعادة بناء ومجهيز الاقتصاد القومى وزادت أهميتها ، فأصبحت الميزانية تعرض بطريقة تفرق بين النفقات العادية ( الجارية ) وتشمل النوعين السابقين ، ونفقات الاستثمار أى النفقات الرأسمالية . وتمول النفقات الأولى بواسطة الإيرادات العادية كالضرائب ، بينما تمول الثانية بفائض الإيرادات بالإضافة إلى القروض وأرباح المشروعات العامة.

## ٢ - فرنسا :

منذ سنة ١٩٤٩ إنتاب إطار الميزانية الفرنسية الكثير من التعديلات التى تتعلق بعضها بتقسيم النفقات العامة . ويرجع ذلك إلى تغير النظرة للميزانية وطريقة عرضها . فهى ليست فقط أداة مالية لرقابة السلطة التنفيذية بواسطة السلطة التشريعية ، بل هى عرض يبين نشاط المرافق العامة ، ومدى تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية . مما يتطلب عرضها بطريقة تبين طبيعة المهام التى تضطلع بها السلطات المختصة ، وتظهر تكاليف الخدمات العامة ونائجها ، وترسم الخطوط الرئيسية التى تمارس فيها الوظائف العامة للدولة .

وقد تأثرت التعديلات الفرنسية بالتقسيم الوظيفى والاقتصادى للنفقات العامة . وترجع فكرة التقسيم الوظيفى إلى « لجنة هوفر » المشكلة سنة ١٩٤٩ فى الولايات المتحدة . إذ إقترحت ميزانية ( Performance budget ) تعبر بوضوح عن نشاط الدولة وتمكن من قياس إنتاجية هذا النشاط ، وذلك بإظهار تكاليف الخدمات العامة ونائجها ومحاولة معرفة تكلفة الوحدة من الخدمة المؤداة . فتقسم النفقات العامة تبعاً لنوع النشاط الذى تقوم به الجهة المختصة . والمثال التقليدى المستمد

من تقرير هو فسر تقسيم الإعتمادات لإدارة الخدمات الطبية البحرية إلى أبواب عدة :

العناية الطبية في البحرية - الخدمات الطبية في البحرية - الإعداد الفنى للعاملين بالوحدة - البحث العلمى .

ولكن هذه الطريقة محدودة فلا يمكن تعميمها بالنسبة لمجمل النفقات . فان كان من اليسير تطبيقها بالنسبة للمرافق المنتجة لسلع مادية فقد يكون من الصعب تطبيقها بالنسبة لمرافق الخدمات .

وقد تأثرت الميزانية الفرنسية أيضا بالتقسيم الاقتصادى للنفقات العامة الذى يفرق بين النفقات حسب طبيعتها : من نفقات جارية ونفقات رأسمالية ، ونفقات تحويلية .

وتجمع الميزانية الفرنسية بين تقسيمين : تقسيم رأسى حسب طبيعة النفقة وتقسيم أفقى حسب الوزارات التى تقوم بالاتفاق .

فيفرق رأسيا بين ثمانية أبواب :-

١ - الدين العام .

٢ - السلطات العامة : وتضم نفقات المجالس النيابية ورئاسة الجمهورية .

٣ - نفقات إدارية : وتضم المرتبات والأجور بجانب نفقات التشغيل

٤ - التدخل الحكومى .

٥ - الاستثمارات العامة : فى أنواع الأنشطة المختلفة .

٦ - الاستثمارات المتحققة بمسونة الدولة وتنقسم قسمين في جانب الاعانات والمشاركة وفي جانب آخر القروض .

٧ - إصلاح أضرار الحرب .

٨ - نفقات مستندة من موارد مخصصة .

وبلاحظ وجود تقسيمات فرعية لهذه الأبواب مبنية على معيار اقتصادي خاصة بالنسبة للأبواب الرابع ، والخامس ، والسادس ، والسابع . التي تضم غالبية النفقات الرأسمالية . أما التقسيم الأدنى فهو يضم مختلف الوزارات .

ح : تقسيم النفقات في الميزانية المصرية : حتى عام ٦٣/٦٢ كانت النفقات

تقسم في الميزانية المصرية إلى أقسام عديدة بلغت في ميزانية ٥٨/٥٧ عدد ٣٩ قسما . وكان يخصص قسم لكل وزارة إلى جانب تخصيص أقسام أخرى لبعض أوجه الاتفاق كالمعاشات ، وإعانة الغلاء ، ومصروفات حالة الطوارئ .

ويقسم كل قسم إلى فروع حسب مصالح كل وزارة ، مثلا قسم وزارة المواصلات ينقسم إلى الديوان العام ، ومصلحة الطرق والكباري . وقسم وزارة الصحة العمومية ينقسم إلى فرع الديوان العام ، وفرع الشؤون العلاجية ، وفرع مصلحة الصحة الوقائية وفرع مصلحة الصحة القروية ...

وينقسم بعض الفروع إلى فصول إذا تضمنت المصلحة الواحدة عدة أقسام .

وتنقسم كل فرع أو فصل إلى أبواب ثلاثة :

الباب الأول : الماهيات والأجور والمرتبات والمكافآت



الباب الثاني : مصروفات عامة ( ويشتمل على بنود مختلفة أهمها مصروفات إنتقال ، بدل سفر ، مياها ، وإنارة ، أثاث ، توريدات ، إشتراك تليفونات وتلغرافات . . . الخ

الباب الثالث : أعمال جديدة . وتركز فيه مصروفات الإنشاءات الجديدة. وتختلف الأعمال حسب طبيعة كل وزارة .

وقد نجد بابا رابعا في بعض الأقسام يضم مصروفات أخرى في ميزانية وزارة الأشغال نجد في فرعها الخاص بإدارة الكهرباء والغاز بابا رابعا يشتمل على بنود عدة ، فهي كأعانة غلاء المعيشة ، وفائدة قروض إنتاجية ، أقساط إستهلاك ، إنارة بلدية القاهرة ، حصة الإدارة في صندوق التأمين والمعاشات.

#### نقد التقسيم :

هذا التقسيم متقد لأنه لا يستند إلى معيار واحد. فهو وإن كان قد اتبع تقسيما إداريا بتخصيصه قسم لكل وزارة ، إلا أنه لا يتبع هذا المعيار بصفة مطلقة بل نجد أن الميزانية تحتوي على أقسام ليس لها صلة بهذا التقسيم الإداري كتكاليف العمال الذين تركوا الجيش البريطاني .

ولهذا التقسيم فائدته من الناحية الإدارية ، إلا أنه يجعل من الصعب معرفة المقدار الإجمالي لكل نفقة حسب موضوعها ، مما لا يمكن من تحليل هذه النفقات وبيان تطورها خلال السنين المختلفة .

وقد تم تطوير الميزانية بصددور المنشور الدوري رقم ١ لسنة ١٩٦١ فصدرت ميزانية عام ٦٣/٦٢ بمظهر جديد لتتجاوب مع أسلوب التخطيط وتعكس أهمية وإتساع القطاع العام خاصة بعد قرارات يولية الاشتراكية.

وتصور الحسابات في الميزانية على نمط تخطيطي يلائم تطور الخطة ، ويتفق مع الاتجاهات الاشتراكية ، وسياسة الحكم المحلي ، وبمساعدة على التحليل ويسر مهمة المتابعة ، فتوضح الميزانية الخدمات التي تقوم الحكومة بتنفيذها في حدود مقررات الخطة ، والموارد التي تمولها ، كذلك تتبع أصول المحاسبة في إطار القواعد المالية الحكومية بالنسبة لمؤسسات الأعمال. ولذا فقد جمعت الخدمات الجارية في ميزانية واحدة تشمل الوزارات والمصالح والهيئات والميزانيات الملحق بها . إلى جانب ذلك نجد ميزانية الأعمال التي تعكس نشاط الحكومة الانتاجي وتشمل ميزانيات المؤسسات العامة والهيئات العامة ذات النشاط الاقتصادي . وهكذا أصبحت الميزانية أداة لبيان نشاط القطاع العام سواء كان نشاطه إجتماعيا أم إقتصاديا وسواء كان تابعا لإدارات الحكومة ومصالحها أم كان تابعا لمؤسسات وشركات عامة تمتلكها الدولة بطريقة كلية أو بطريقة جزئية ، وتخضع في الرقابة والإشراف عليها للإدارة الحكومية المركزية والمحلية .

#### أ - ميزانية الخدمات : وتقسم نفقاتها إلى أبواب ثلاث .

الباب الأول : يشتمل على المصروفات الخاصة بالمرتبات والأجور وإعانة الغلاء والخصمة التي يؤديها القطاع العام عن موظفيه لصناديق المعاشات كذلك ما يصرف لبعض طوائف الموظفين والعمال من الأغذية والملابس وغير ذلك من الأجور العينية . ويقسم هذا الباب إلى ١١ بندا . وبين هذا الباب تكاليف عنصر العمل وما يرتبط به .

الباب الثاني : ويشمل تكاليف الإدارة من إنارة . وقد قسم إلى ٢٤ بندا .

الباب الثالث : ويشتمل على المصروفات الاستثمارية ويقسم إلى قطاعات وفق تقسيمات الخطة أي إلى ١٧ بندا زراعة ، رى ، كهرباء ، صناعة ، إسكان .

تصنيف الباب الرابع : إقتضى التنظيم الجديد للميزانية تصفية الباب الرابع الذى كان يتضمن المصروفات غير المبوبة بعنوان « مصروفات أخرى » وذلك بتبويب ما أمكن تبويبه من إعتمادات الأقسام العامة وفقا لطبيعة كل مصروف . أما المصروفات الأخرى التى لم يمكن تصنيفها تحت أى من البابين الأول والثانى فقد أدرجت تحت العناوين الآتية :

١ - دعم الاقتصاد القومى .

٢ - مصروفات خفض تكاليف المعيشة وتنظيم عمليات التموين .

٣ - خدمة الدين العام .

كما أشىء قسما جديدا .

٤ - إعانات المحافظات .

٥ - إعانات أخرى .

وقد أعيد أيضا تبويب الإيرادات على أساس طبيعتها وإظهار إيرادات كل خدمة حتى يمكن مقارنتها بتكاليف هذه الخدمة ، وذلك بدلا من التبويب السابق الذى كان يقوم على أساس الجهة القائمة على التحصيل تارة ، وطبيعة الإيراد تارة أخرى .

ب - ميزانية الأعمال :

وتتكون من مجموع الميزانيات المستقلة للمؤسسات والهيئات العامة التى تمارس نشاط له طابع إقتصادى . ويقصد بالهيئات العامة المنظمات التى تملكها الدولة أصلا وتقوم على إدارة مرافق كانت الدولة تتولاها بواسطة مصالح

وإدارات حكومية ، كالمطابع الأميرية ، الهيئة العامة للإنتاج الزراعى ويقصد بالمؤسسات العامة المنظمات التى أنشئت لتشرف على تخطيط نشاط نوعى متميز من أنشطة الدولة لتراقب تطوره ونموه وتكون مسئولة عن تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى تضمنتها الخطة .

ولمسابقة مقتضيات الأخذ بالنظم التجارية فى هذه الميزانيات ، مع المحافظة على المبادئ المرجعية بالنسبة لميزانية الدولة ، باعتبار أن أموال هذه المؤسسات والهيئات العامة من المال العام . وقد أعدت الأسس لميزانية الأعمال على الوجه التالى :

قسمت المصروفات إلى ثلاثة أبواب هى :

الباب الأول : مصروفات التشغيل ويتضمن :

- أ - الأجور ، وتقابل المرتبات والأجور فى الميزانية العامة للخدمات .
- ب - مستلزمات الإنتاج ، وتقابل المصروفات العامة فى الميزانية العامة للخدمات .

الباب الثانى : المصروفات التحويلية ويتضمن .

- ١ - فوائد وأقساط قروض محلية .
- ٢ - فوائد وأقساط قروض خارجية .
- ٣ - نصيب الحكومة فى الأرباح .
- ٤ - إعتمادات تحويلية أخرى .

الباب الثالث : المصروفات الاستثمارية : ويمثل مدى مساهمة القطاع العام فى الاستثمارات ويتبع تقسيم الخطة القومية .

أما بالنسبة للإيرادات فقد قسمت إلى أبواب خمسة .

- باب أول : إيرادات ذاتية .
- باب ثاني : إيرادات إستثمارات مالية .
- باب ثالث : قروض محلية وخارجية .
- باب رابع : إعانة من الحكومة .
- باب خامس : موارد أخرى .
-





## الفصل الثاني

### قواعد الميزانية

خضعت الميزانية بمفهومها التقليدي لعدد من القواعد بغية تحقيق وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمانات سواء عند إجازتها للإيرادات والنفقات ، أو في مراقبة الاتفاق وتحصيل الإيرادات وفقا لأجازته . إذ يشمل اختصاص البرلمانات كافة الإيرادات والنفقات التي يتعين عرضها في وثيقة واحدة لتظهر بمجمل النشاط وتوازنه أي باحترام ومبدأ الوحدة — التوازن ، . كذلك فإن إجازة البرلمان لا تتم بطريقة مجملة وإلا أعطت للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية ضخمة فتفقد بذلك فعاليتها ولكنها إجازة مفصلة عن اتفاق محدد وإيرادات واجبة التحصل . وينطوي تحقيق هذا المبدأ على احترام قاعدة الشمول وتخصيص الاعتمادات كما أن هذه الإجازة لا تمنح لفترة طويلة ولكن تعطي بطريقة دورية وقد استتبع هذا مبدأ سنوية الميزانية .

ويمكن لايفصاح هذه القواعد أجمالها في أربعة :- قاعدة الوحدة ، والتوازن ، والعمومية ، والسنوية .

وقد استتبع تغير دور الدولة واتساع نشاطها خروجاً غير متسكافٍ على هذه القواعد لأسباب مالية واقتصادية وسياسية . ويبلغ هذا الخروج مداه حيث يشتد الخلاف بين المالية التقليدية والمالية الحديثة بالنسبة لقاعدتي السنوية والتوازن اللتان تكونان جوهر الميزانية .

وسنعرض في هذا الباب لقواعد الميزانية ونخصص لكل مبدأ أو قاعدة مبحث مستقل :

## المبحث الاول

### مبدأ وحدة الميزانية

ويقصد بوحدة الميزانية Unité budgétaire أن تضم ميزانية واحدة مجموع النفقات والإيرادات المتوقعة حتى يمكن الإلمام بالمركز المالي للدولة بطريقة واضحة وسريعة. إذ أن التقدم إلى البرلمان بعدد من الميزانيات — وإن لم يعرقل سلطته في الرقابة — قد لا يمكنه من نظرة واقعية مجملة عن حقيقة النفقات والإيرادات. ولا يستلزم لتحقيق مبدأ وحدة الميزانية التقدم إلى البرلمان بميزانية الدولة في ورقة واحدة أو في مجلد واحد إذ قد تحتوي الميزانية على تفريعات وتقسيمات وتفصيلات قد يتطلب التعبير عنها مجلدات عديدة ولكن جوهر المبدأ هو عدم التعدد في الوثائق المعروضة وتقديمها في وقت واحد إلى البرلمان.

**ولهذا المبدأ مزاياه مما يساعد على احتفاظه بقيمته والسعى دائماً الى احترامه ومن مزاياه**

١ — أنه يكفل الوضوح والصدق والبساطة في عرض المركز المالي الإجمالي للدولة، مما ييسر سهولة وسرعة الحكم على حقيقة الوضع. إذ يكفي النظر إلى إجمالي النفقات والإيرادات للوصول إلى العديد من البيانات كمعرفة توازن الميزانية أو مقارنة هذه النفقات أو الإيرادات بإجمالي الدخل القومي لإظهار مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية أو مقارنة إجمالي النفقات في هذه السنة بالسنوات السابقة لمتابعة ظاهرة الإزدياد في النفقات العامة. ويختلف الأمر في حالة وجود ميزانيات متعددة، فقد يصعب لتداعياها فيما بينها الوصول إلى حقيقة الوضع المالي كما قد تتمكن السلطة التنفيذية من إخفاء العديد من المعلومات كإخفاء عدم التوازن في الميزانية بإيجاد ميزانيات غير عادية.

ومن الملاحظ أن وحدة الميزانية في بعض الدول تتحقق بسهولة في حالات

الرخاء والسلام وتحيط بتطبيقه العقبات في فترات الإضطرابات المالية وإشتداد الخلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية .

٢ - يساعد تطبيق هذا المبدأ البرلمان في مراقبته للنشاط المالى للدولة ، إذ يمكنه من جانب نتيجة إحاطته بمجمل النفقات والإيرادات تقدير المفاضلة بين أوجه الإنفاق المختلفة والحكم على مدى رشد القرارات الحكومية - هذا مع متابعة ومراقبة التنفيذ لمجمل النشاط . كما يسمح له من جانب آخر بالإلمام بالوضع المالى دون السماح للحكومات بتجزئة الميزانية أو باخفاء بعض الأنشطة للحصول على الإجازة البرلمانية ثم التقدم بالبعد الآخر بعد ذلك واضطراره على المواقفة وعلى فرض الضرائب .

**ورغم هذه المزايا فقد انتقد هذا المبدأ نتيجة للتغير في دور الدولة الاقتصادى**

١ - ان هناك أنواع من أنشطة الدولة كنشاطها الصناعى والتجارى الذى تمارسه بواسطة المشروعات العامة أو المختلطة بطلب ميزانيات خاصة وذلك حتى يمكن الحكم على نتيجة نشاطها وربحيته وحتى تطبق الأساليب التجارية فى النشاط وتعطى إمكانية تمويل نشاطها بطريقة ذاتية ، وقد يصعب الحفاظ على هذه الخصائص بادماج ميزانياتها فى الميزانية العامة .

٢ - هناك إختلاف فى أنواع النفقات وفى الإيرادات مما يصعب معه تجميعها فى أقسام إجمالية ، فهناك نفقات نهائية وأخرى مؤقتة ، وكذلك الأمر بالنسبة للإيرادات ، وقد يودى تطبيق حرفى لمبدأ الوحدة إلى تجميع أشياء مختلفة فى طبيعتها .

ومواجهة للتطور ومحاولة للاحتفاظ بمبدأ الوحدة فقد أجريت عليه بعض

التعديلات وسمح ببعض الاستثناءات على هذا المبدأ بما يتفق مع التوسع في دور الدولة وتغير نشاطها وما يتولا عنه من مشكلات فنية .

وسنعرض فيما بعد بعض الاستثناءات لهذا المبدأ - والتي أدت إلى تعدد الميزانيات - وكيفية معالجتها .

وهذه الاستثناءات : هي الميزانيات الملحقه والمستقلة ، والميزانيات غير العادية ، وحسابات الخزانه .

### ١ - الميزانيات الملحقه :

هي ميزانيات تعكس نشاط بعض المرافق العامة التي لها طابع اقتصادى والتي تتمتع باستقلال مالى ولكنها لم تمنح الشخصية المعنوية المستقلة . ذلك بهدف تحرير هذه المرافق من تطبيق القواعد المالية الحكومية التي تعرفل سيرها مع إظهار مركزها المالى ونتائج نشاطها وإدارتها ، حتى يمكن مقارنة نفقاتها بإيراداتها والتعرف على نتيجة ممارستها للنشاط .

وترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة بالرصيد سواء كان دائنا أو مدينا . بمعنى أن رصيدها الدائن يظهر في جانب إيرادات الدولة ورصيدها المدين يظهر في جانب النفقات في شكل إعانة لهذا المرفق . فهي ميزانية خاصة لهذا المرفق تظهر نفقاته وإيراداته ملحقه بميزانية الدولة تسرى عليها ما يسرى على ميزانية الدولة من اعتماد البرلمان لها وضرورة تقيدها بتواريخ بدء وإنتهاء السنة المالية وكذلك في خضوعها لقواعد الرقابة المعمول بها ، وهذا ما دعى البعض بالقول بأنها لا تعد استثناء لمبدأ الوحدة ، فهي مجرد تجميع محاسبي لنفقات وإيرادات بعض الخدمات .



وقد توسعت مصر في هذه الميزانيات الملحقه وذلك بغرض منح بعض المصالح والهيئات العامة إستقلالاً مالياً وإدارياً وعدم تقيدها باللوائح والقوانين التي تخضع لها المصالح الحكومية . وهناك أمثلة عديدة لهذه الميزانية ، كميزانية المجلس الأعلى لرعاية الشباب بقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٤٦ وميزانية مؤسسة الطاقة الذرية وميزانية الهيئة العامة لشئون البترول . وقد صدر في ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٣ قرار جمهوري بدمج الميزانيات الملحقه في ميزانية الخدمات إعتباراً من ميزانية ١٩٦٤/٦٣ وأصبح لكل فرع مستقل في الوزارة التي تشرف عليها ، وبذلك لم يعد لهذه الميزانيات وجود في وقتنا الحاضر ، واختفت كاستثناء لمبدأ الوحدة .

وفي فرنسا ينظم القانون المالي الميزانيات الملحقه التي يبلغ عددها ثمانية ميزانيات تخضع في مناقشتها وتنفيذها لقواعد الميزانية العامة محقة بذلك إيضاح نشاط هذه الوحدات مع إعطائها المرونة اللازمة لممارسة نشاطها وخاصة تكوين إحتياجات ومقابل للاستهلاك *des fonds d'apropriement* ومثال ذلك ميزانية المطبعة القومية وميزانية هيئة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية .

## ٢ - الميزانيات المستقلة :

ويقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية مما يستتبع أعدادها لميزانية مستقلة لنشاطها دون حاجة الى نص صريح بإنشائها كما هو الحال في الميزانيات الملحقه .

وهذه ميزانيات يحكم تعريفها منفصلة عن ميزانية الدولة ولا تعتبر ملحقه بها . وتعتبر هذه الميزانية في فرنسا استثناء لقاعدة الوحدة لاستقلال المرفق بميزانية .

منفصلة يتطلبها طبيعة نشاطه ويترتب على ذلك عدم اعتمادها من البرلمان واختصاص مجلس إدارة المشروع بذلك .

ولا يستتبع إستقلالها سعيها بفردتها إلى تحقيق توازن ميزانيتها أو احتكارها لمواردها ولكن قد يؤدي عجزها إلى منحها إعانة من ميزانية الدولة ويكون حكمها حكم الإعانة للقطاع الخاص كما أن تحقيقها لفائض قد يرحل إلى ميزانية الدولة ومثال هذه الميزانيات ميزانيات المشروعات المؤسسة وميزانية الضمان الاجتماعي .

ويختلف الأمر في مصر عنه في فرنسا ، فوفقا لدستور ١٩٥٦ تجرى الأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة وحسابها الختامي على الميزانيات المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية وبهذا يتفق الفارق بين الميزانيات المستقلة والملحقة من حيث اعتماد البرلمان لها ، وإن حاول البعض التفرقة بينها على أساس طبيعة النشاط ومدى إستقلالها بمواردها . وبدءاً من ميزانية ٦٣/١٩٦٤ جمعت ميزانيات المؤسسات العامة القائمة بالنشاط الاقتصادي في القسم الثاني من ميزانية الدولة والخاص بميزانية الأعمال ، وأدمجت الميزانيات المستقلة لمرافق أخرى تقوم بنشاط مرتبط بالخدمات كميزانيات الجامعات بالقسم الأول من ميزانية الدولة الخاص بالخدمات ، وبذلك تختفى الميزانيات المستقلة في ج.ع.م. كاستثناء لمبدأ وحدة الميزانية .

## ٢ - الميزانيات غير العادية :

دأبت بعض الحكومات على إنشاء ميزانيات غير عادية بجانب الميزانية العادية وذلك لمجابهة ظروف طارئة ونفقات إستثنائية . ويستند في تعبير مثل هذه الميزانيات إلى التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية كنفقات الحروب باعتبار أن هذه الأخيرة هي نفقات عارضة غير متكررة تتطلب موارد غير عادية ، لتغطيتها كقرض ضرائب إستثنائية أو الاقتراض أو الإصدار النقدي .

والواقع أن وجود هذه الميزانيات محل نظر وذلك لأنه:

١ - يصعب التفرقة بشكل قاطع بين الاتفاق العادي والاتفاق غير العادي إستناداً إلى تكرار النفقة في فترة محددة . إذ لو أخذت فترة أطول كمقياس للتمييز بينهما لأصبح الاتفاق غير العادي إنفاقاً عادياً . وإذا ما نظرنا إلى تاريخ الدول لوجدنا تكرار الأعباء التي يتعين للدولة القيام بها ، إذ قلنا تخلو ميزانيات الدول من نفقات غير عادية ، كالانفاق الحربي أو إعادة بناء ما خربته ، أو الاستعداد لحرب أخرى . كما أن هذه النفقات وإن لم تتكرر بذاتها فهي تتكرر بطبيعتها ومثلها النفقات الاستثمارية ، فقد تتغير المشاريع من عام إلى آخر ولكن نوعية الاتفاق في تزايد مستمر .

٢ - بالإضافة إلى ذلك فإن وصف الاتفاق بأنه غير عادي لا يكفي في حد ذاته مبرراً للالتجاء إلى الأساليب غير العادية ، بل يجدر النظر إلى مدى إنتاجية النفقة ، كما أن الالتجاء إلى الأساليب غير العادية لتغطية نفقات غير عادية لا يبرر الخروج على مبدأ وحدة الميزانية إذ يمكن أن يتم إختيار الإيراد والاتفاق

غير العادية في إطار الوحدة .

٣ - يخشى من وجود الميزانيات غير العادية إساءة السلطة التنفيذية استخدامها كأداة لإخفاء تزايد الانفاق ومدى العجز الذي تعانيه الميزانية بحاجب التستر وراء طيبة هذه الميزانية للخروج على القواعد المالية العادية وتبرير الإلتجاء إلى أساليب استثنائية للحصول على الأموال .

ولهذه الانتقادات لم يجذب علم المالية الإلتجاء إلى الميزانيات غير العادية حيث أنها استخدمت في أغلب الحالات كأداة لتجنيب بعض النفقات التي كان من الواجب إدماجها وظهورها في الميزانية العادية . ولذا فقد تضاعف عددها وخاصة مع الإلتجاء الحديث الذي استعاض عنها بالفرقة في تقسيمات الميزانية بين النفقات العادية والنفقات الاستثمارية .

وقد عرفت مصر الميزانيات غير العادية في أواخر القرن الماضي نتيجة لإضطراب المالية المصرية . فقد وجدت ميزانية غير عادية للإيرادات غير المخصصة للدين العام تشمل على نفقات الدولة غير العادية كالانفاق على السكك الحديدية وبعض الأشغال العامة ، واستخدم في تغطية هذه النفقات فائض الميزانية العادية . وقد تم في سنة ١٩١٤ إلغاء الميزانية غير العادية وأدرجت هذه النفقات تحت عنوان الأعمال الجديدة بين مصروفات الوزارة المختصة . وقد عادت هذه الميزانيات غير العادية منذ عام ١٩٥٣ وذلك لتنمية الانتاج القومي وتنفيذ مشروعات الخدمات . وقد استمرت هذه الميزانية قائمة حتى ٦٢ / ١٩٦٣ حيث أدرجت الميزانية المخصصة للشروعات الانتاجية العامة في الباب الثالث الخاص بالنفقات الاستثمارية في كل من ميزانتي الخدمات والأعمال .

وفي فرنسا حدثت اصلاحات تدريجية نحو تحقيق وحدة الميزانية وإلغاء الميزانيات غير العادية التي صاحبت منذ أمد بعيد فترات الاضطرابات المالية وسنوات الحروب المتتالية منذ ١٨٧٠. ويعتبر عام ١٩٥٤ خطوة نحو وحدة الميزانية حيث قسمت ميزانية الدولة إلى أقسام ثلاث الأول منها خاص بالنفقات العادية والثاني بالنفقات الرأسمالية ، والثالث بالنفقات غير النهائية .

#### ٤ - الحسابات الخاصة على الخزنة : (١)

تضطلع الخزنة وفقاً للفكر التقليدي بوظيفتين رئيسيتين:

١ - وظيفة تحصيل الإيرادات وإتفاق المصروفات والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف ، بحيث تتوافر الأموال اللازمة للوفاء بتعهدات الدولة والتزاماتها . كذلك بعمليات إصدار وإدارة الدين العام .

وتجابه الخزنة عند قيامها بمهمتها عدم التوافق الزمني بين الإيرادات والنفقات ، حيث تتوالى على مدار السنة الفترات التي تزيد فيها الإيرادات أو قل عن النفقات الواجب القيام بها ، وحينئذ تلجأ الخزنة لسد هذا العجز المؤقت إلى الأموال التي تتوافر لديها ، أو إلى السحب من الإحتياطي إذا ما كان هناك إحتياطي ، أو بإصدار أذون على الخزنة أو بالاقتراض من البنك المركزي أو غيره من البنوك .

---

(1) Bloch Laine et P. De Vogue ; Le tresor public et le mouvement general des fonds P. 7

- Gaudmet ( P. Op. Cit. p. 412

- Duverger ; Op. cit p. 807



٢- وظيفة البنك الدولة : حيث أن تركيز الأموال تحت يد الخزنة يمكنها من القيام بعمليات أخرى لا تقتصر على مجرد صرف النفقات ، بل قد تقوم الخزنة بدور بنك الودائع أو بنك أعمال يمد بعض المشروعات التي تتفق واهداف البرامج الحكومية بالأموال سواء أكانت في الفترة القصيرة أو الطويلة الأجل كما تتولى الإشراف على برامج التنمية التي تمويلها الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر أو بتملكها لمحفظة هامة للأسهم والسنوات ، بالإضافة إلى قيامها بدور نقدي له أهميته كمساعد أو كبديل للبنك المركزي .

وتضيف المالية الحديثة إلى وظائف الخزنة هذه - نتيجة لتطور دور الدولة - مهمة العمل على تحقيق التوازن الإقتصادي والتوازن النقدي في البلاد ، وذلك بالرقابة والتأثير في الائتمان من حيث الكم والكيف والرقابة على البورصة والصرف .

ونتيجة لبعض نواحي نشاط الخزنة تظهر بعض الحسابات الخاصة للخزنة وتتضمن هذه الحسابات خروجاً للأموال ليس له طابع النفقات العامة النهائية أي نفقات قابلة للتحميل ومثالها القروض التي تمنحها الخزنة للشركات والمزارعين والتي سترد إليها خلال السنة المالية . كما تدرج بهذه الحسابات الخاصة إيرادات موقوتة يتعين على الخزنة سدادها وإرجاعها لأصحابها ومثالها التأمينات التي يدفعها المقاولون المتعاقدون مع الحكومة ضماناً للقيام ببعض الأشغال العامة .

ومن المنطقي عدم إدراج مثل تلك الإيرادات والنفقات في ميزانية الدولة بل أعداد حساب خاص لها يتابع حركتها وينتهي بالقيام بالسداد من وإلى الخزنة .

ولا يعدل أعداد مثل هذه الحسابات خروجاً على مبدأ وحدة الميزانية طالما

أنها تعد بطريقة سليمة وتحقق موازنة بين الجانب المدين والدائن العلمية التي تقوم بها الخزائن بل على العكس فهي اظهرت الموقف المالي للدولة على حقيقته .

ولكن تبدو الخطورة عندما يساء استخدام هذه الحسابات الخاصة ، فقد تدرج فيها مبالغ يتعين تحصيلها وهي في حقيقتها غير ممكنة التحصيل ، كأن يفرد حساب خاص لإعانات وقروض للحكومات أجنبية ممنوحة بقصد تحقيق أهداف سياسية مع نية عدم تحصيلها مرة أخرى ، أو إعداد حساب خاص لدعم نشاط إقتصادي أو للتخفيف من أزمة معينة كاقراض المزارعين في موسم يسوء فيسه الحصول مع عدم إمكان تحصيل كل المبلغ المنفق . وفي مثل هذه الحالات نكون بصدد إستثناء فعل لمبدأ الوحدة ، إذ أن هناك تقفات فعلية تضيف أعباء مالية على المواطنين يتعين السعى لتغطيتها ، كما أنها لم تظهر في ميزانية الدولة ولم تعرض على البرلمانات لإقرارها ومراقبتها وفي ذلك إهدار للاعتبارات المالية والسياسية التي يحققها مبدأ الوحدة . بجانب أنها تخفي نشاطاته أهمية وتأثيره على سير الحياة الاقتصادية . وقد قدر عدد هذه الحسابات الخاصة في فرنسا في عام ١٩٤٤ بقدر ٣١٢ حسابا ، كما اتضح من التقرير المعد بشأنها أنها قد أدت إلى إنفاق مبالغ دون إمكانية استردادها قدرت في الفترة من ١٩٤٠ إلى ١٩٤٤ بحوالي ١٣٠٠ مليار فرنك ، فضلا عن ٨٠٠ مليار باقية في حساب تقفات قوات الاحتلال .

وقد حفز هذا الوضع إلى إجراء إصلاح مالي أدى إلى تخفيض عددها إلى

---

(١) د. الجموني : اقتصاديات القطاع العام ص ٥٠ .

الربع ، كما تقرر إخضاعها لنفس القواعد المقررة لاعتماد الميزانية وضرورة موافقة البرلمان لفتح هذه الحسابات .

وفي مصر نلاحظ تضخما في عدد حسابات الخزانة<sup>(١)</sup>. إذ إرتفع عددها من ٧٢ حسابا في عام ١٩٤٢ إلى حوالي ١٥٠٠ حسابا في الوقت الحاضر ، كما بلغ مجموع كل من جانبيها وفقا لميزانية خزانة الدولة في عام ١٩٦٤ حوالي ٤٣٦٨ مليون جنيه ومما لا شك فيه أن هذا الوضع يتطلب إصلاحا شبيها بما تحقق في فرنسا من حيث الحد من عدد هذه الحسابات ومن حيث إخضاعها لرقابة السلطة التشريعية ضمانا لحسن إستخدامها وتمكيننا من الاطلاع بنشاط الخزانة وآثاره على الاقتصاد القومي .

---

١ - د. الجموي في " المرجع السابق " ص ٢٠ ؛

## ثانيا - مبدأ عمومية الميزانية

L'universalité budgetaire

يفرق عادة عند عرض مبادئ الميزانية بين قاعدتي الوحدة والعمومية رغم تكاملهما وتعبيرهما في الواقع من فكره واحدة ولكن من زاويتين مختلفتين تؤدي هذه الفكرة أن تجمع الميزانية كافة عناصر الاتفاق والإيرادات في وثيقة واحدة دون اغفال أو خلط .

فبينما يتطلب مبدأ الوحدة إعداد وثيقة واحدة للميزانية ويحظر تعدد الميزانيات أو وجود تفقات أو إيرادات خارجها ، يرمى مبدأ العمومية إلى ضرورة إحتواء هذه الوثيقة لإجمالي النفقات والإيرادات ، بمعنى أن تدرج في الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما صغر دون أية مقاصة بينهما budget brut وهو بهذا يختلف كلية عن مبدأ الميزانية الصافية budget net حيث تجرى مقاصة بين تقديرات إيرادات وتقديرات نفقات المرفق على نحو لا يظهر معه سوى رصيد هذا المرفق .

وتطبيقا لمبدأ العمومية تظهر الميزانية في جانب النفقات المبالغ المختلفة اللازمة لتحصيل الضرائب ويقيد إجمالى حصيله الضرائب في جانب الإيرادات بعكس الوضع لو اتبعت فكرة الميزانية الصافية إذ يقيد فقط في جانب الإيرادات صافي الحصيله بعد خصم النفقات اللازمة لجبايتها .

ويستند تفضيل مبدأ عمومية الميزانية على مبدأ الميزانية الصافية - أوعلى طريقة

النتائج الصافي والتي تيسر بوضوح المرافق الإيرادية للحكومة إلى أسباب عديدة أهمها  
تأكيد رقابة البرلمان على كافة النفقات ، وعدم السماح باخفاء أى  
نوع منها وراء التستر خلف الإيرادات المحصلة بإظهار النفقات بغير حجمها  
الحقيقى من جانب وما يمكن هذه المرافق من تجاوز حجم النفقات التي أجازها  
البرلمان من جانب آخر. فضلا عن أن تطبيق هذا المبدأ يضمن حسن إدارة الأموال  
ومحاربة الاسراف ، فإظهار الإيرادات الصافية فقط قد يفرى الإدارات على التوسع  
في نواحي انفاقية اعتمادا على أنها بمنأى عن الرقابة في استخداماتها لهذه الأموال .

ومع ذلك يؤخذ على مبدأ العمومية : —

أنه لا يشجع على الاقتصاد في الإنفاق ، وضمن تكاليف الإدارة حيث  
أن كل توفير لهذه الأموال يعود إلى ميزانية الدولة ولا يعود إلى  
المرفق . كما أنه لا يشجع القائمين على إدارة المرفق على العمل على زيادة  
إيراداته بقصد الاستفادة منها في تحسين الأداء ، ومثال ذلك قيام  
المكبات العامة بتنظيم المعارض بقصد تحقيق زيادة في إيراداتها .

كما يؤدي تطبيق هذا المبدأ حرفيا في بعض الحالات إلى نتائج غير مقبولة  
عملا ، كما أنه لا يساعد على استعمال الأساليب التجارية الحديثة في إدارة المرافق العامة .

وقد دفع التطور في المالية العامة إلى تحقيق بعض المرونة في تطبيق هذا  
المبدأ وتقررت بعض الاستثناءات بالنسبة لبعض المرافق ذات الطبيعة الصناعية  
والتجارية وبعض الهيئات ذات الإستغلال المالى بهدف حسن الإدارة ، بإعطاء  
إدارة المرفق مثلا إمكانية استخدام بعض المواد الأولية المتوفرة لديها في نواح  
معيّنة ، كاستخدام الأخشاب الميتة في تدفئة القصور الأثرية من الغابات



التي تحيط بها بدلا من بيعها وإضافتها إلى ميزانية الدولة ثم المطالبة بفتح اعتماد للتدفئة ، أو في استخدام بعض المواد الأولية في إصلاح أشياء خاصة بالإدارة ذاتها .

ويطبق مبدأ العمومية بوجه عام في جميع البلاد مع أخذ بعضها باستثناءات قليلة لهذا المبدأ . كما يراعى هذا المبدأ في مصر منذ الإشارة إليه في مقدمة الأمر العالي الصادر في أبريل عام ١٨٨٨ .

ويرتبط بمبدأ العمومية الذي يقضى بشمول الميزانية لكافة الإيرادات والنفقات بقصد إحكام الرقابة على الأموال العامة واستخدامها قاعدتان أخريتان تستهدقان نفس الغاية وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات وقاعدة تخصيص الاعتمادات اللتان ترتبطان بمدى تفصيل الميزانية .

#### ١ - قاعدة عدم تخصيص الإيرادات : La non affectation des recettes :

وقمضى هذه القاعدة عدم يخصص إيراد معين لتغطية نفقة معينة، إذ الهدف من تحصيل الإيرادات جميعا على اختلاف أنواعها هو تغطية النفقات ككل ، كما أن إجازة تقدير النفقات يظهر ضرورة المساواة فيما بينها عند التنفيذ مما يحتم عدم الإخلال بهذه المساواة بتخصيص موارد معينة للقيام بنفقات محددة . بالإضافة إلى أن هذا التخصيص سيربط بين الإنفاق وتحصيل الإيراد ويجعل القيام بالإنفاق أو أداء الخدمة رهين بالمقدار المحصل من الأموال بل ويتوقيت هذا التحصيل ، وما لم يكن هذا المصدر مؤكدا فسيؤثر ذلك على سير هذه المرافق .

وقد دعم المحذون لهذه القاعدة رأيهم بأن تخصيص إيراد معين لمرفق معين سيؤدي إلى الارتباك المالي ، فإذا زاد الإيراد المخصص عن حاجة هذا المرفق

للأموال ، فيما أن يحاول هذا المرفق الاحتفاظ بها وبذلك يحول دون استخدامها في نفقات لمرافق أخرى تحتاج الى الأموال، وإما أن ذلك قد يدفعه الى الاسراف في استخدامها بالإضافة الى أن تقرير هذا المبدأ لا يمنع هذا المرفق من المطالبة باعتبارات اضافية في حالة عدم كفاية المبالغ المخصصة له وإلا قصر عن أداء مهمته كذلك فإن تخصيص الإيراد لإنفاق معين يمكن الحكومة من سهولة الحصول على موافقة البرلمان في فرض ضرائب معينة مما قد يؤدي الى المغالاة في فرض الضرائب وزيادة الأعباء على المواطنين، كفرض ضريبة على السيارات لاستخدامها في تحسين الطرق ، بالإضافة الى ذلك فقد تفرى فكرة تخصيص الإيرادات لنفقات معينة الى مطالبة كل طائفة بأن توجه الضرائب التي تدفعها الى نفقات معينة لصالحها وفي هذا تهديد لأساس الدولة وفكرة التضامن الاجتماعي التي تقوم عليها .

ولكن رغم هذه المزايا المتعددة يؤخذ على هذا المبدأ أنه لا يساعد على الأخذ بالإتجاه الحديث في إدارة المرافق العامة بالأساليب التجارية والتي تقضى بتخصيص إيرادات هذه المرافق لتغطية نفقاتها ، كذلك فإن عدم اتباع هذا المبدأ يمكن من الحصول على إيرادات يتعذر الوصول اليها مع تطبيقه كطرح قروض معينة مضمون سدادها بإيرادات محددة .

وقد دفعت هذه الانتقادات الى إستثناءات عديدة على هذا المبدأ بأساليب مختلفة كاستخدام الميزانيات غير العادية التي هي تخصيص لإيراد معين لنفقة معينة ، والحسابات الخاصة للخرافة، وتحديد إيرادات محدودة في ظروف معينة للوفاء بنفقات معينة ومثالها في مصر فرض رسم نقل قدره ١٥ / من أجور

النقل بالسيارات العامة بالمرسوم رقم ١٠٥ لعام ١٩٥٧ وتخصيص حصيلته لصيانة الطرق العامة .

## ٢ - قاعدة تخصيص الاعتمادات : La S decialite des Credits

بينما تتم إجازة البرلمان الإيرادات بصورة إجمالية دون تخصيص لاستخداماتها ، يختلف الأمر بالنسبة لإجازة النفقات ، إذ تتم بطريقة تفصيلية يبين فيها تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من أوجه الاتفاق . ومن الواضح أنه مع إزدياد تفصيل تخصيص الاعتمادات لأوجه محددة تزداد سلطة البرلمان في مراقبة النشاط المالي وتنكش في نفس الوقت حرية الحكومات في الحركة . إلا في حدود الإطار المفصل الذي أجازته البرلمان مما يجبرها على التقيد في الاتفاق على الأوجه المختلفة في حدود المبالغ التي أنجزها البرلمان لكل ، وعدم تجاوزها إلا بمقتضى الحصول على إذن منه بذلك . ويختلف الوضع إذا كانت إجازة البرلمان للنفقات عامة ومجتملة . فان ذلك يترك للحكومات سلطة أوسع في الاتفاق على الأوجه المختلفة بحيث لا تتقيد إلا بالجسم الأقصى المحدد .

وبذلك نبين أن قاعدة تخصيص الاعتمادات تستهدف وضع قيود على الحكومات في الاتفاق وإلزامها بالسير في حدود إجازة البرلمان المفصلة . إذ كلما كانت الإجازة مفصلة كلما كانت الرقابة أشد .

ولما كانت النفقات العامة تقسم إلى وزارات وتقسّم الوزارات إلى فروع وتقسّم تقسمات الفروع إلى أبواب ، والأبواب إلى بنود فان رقابة البرلمان تكون أكثر عمقا والتخصيص أكثر دقة إذا ما كانت الأبواب هي وحدات

الإجازة بعكس الحال إذا ما انصرفت الإجازة إلى نفقات الوزارات دون تفصيل وتتضاءل درجة التخصيص وتضعف الرقابة

ولا شك أن مراعاة قاعدة تخصيص الاعتمادات قايح مراقبه الانفاق وتمسك من حسن استخدام الأموال . ولكن يجب ملاحظة أن المبالاة في تفصيل تخصيص الاعتمادات قد يهدد بتجميد وشل حركة الإدارات المختلفة ويستلزم رجوع هذه الإدارات إلى البرلمانات في كل حالة تعرض لها، وفي ذلك تحميل للبرلمانات بمسئوليات وتفصيلات قد تنوء بها من جانب، كما أنها من جانب آخر تؤدي إلى عرقلة سير العمل نتيجة القضاء على المرونة التي يتعين توافرها لحسن سير المرافق المختلفة، الأمر الذي يربط نتائج عكسية لأهداف تخصيص الاعتمادات خاصة مع توسع النشاط الحكومي وتزايد النفقات العامة .

فمثلا في فرنسا ارتفع عدد الأبواب التي يوافق عليها البرلمان من ٣٠٠ باب في عام ١٨٧٠ إلى ٤٠٠٠ باب في عام ١٩٥٦ مما أدى إلى إرهاق كبير للبرلمان وضياح الوقت وتقويت لفرص رقابة الاتفاق بطريقة فعالة. وقد دمع ذلك إلى البحث عن حلول توفق بين الأهداف السياسية والمالية والنواحي الفنية في التطبيق فنخفض عدد الأبواب إلى النصف في عام ١٩٥٢. وتم إصلاحه على في عام ١٩٥٦ عدل في عام ١٩٥٩ . وكان مضمون هذه الإصلاحات هو وضع نظام يمكن من الاسراع في مناقشة فعلية للميزانية ، ويضمن مراقبة الانفاق الحكومي، وبحول دون الوقوع في متاهات المناقشات التفصيلية مع ما تستتبعه من بطء وتعويق في إتخاذ القرارات. فقد أصبحت تدرج مناقشة مشروع الميزانية من الخطوط العريضة للاتفاق الواردة في الجزء الأول من القانون المالي إلى مناقشة الأقسام والوزارات الواردة في القسم الثاني مع إجراء الملاحظات والتوجيهات المتعلقة بأبواب الانفاق

الواردة في ملحقات مشروع القانون عند فحص كل وزارة أو قسم، حتى تؤخذ هذه التعديلات في الاعتبار حين إصدار قرارات التوزيع النهائية للأبواب بعد موافقة اللجان المالية البرلمانية عليها .

ومنذ عام ١٩٥٩ لم يعد هناك حاجة لعرص قرارات التوزيع النهائية الأبواب على لجان البرلمان بجانب تخفيف هذا القانون من حدة قاعده تخصيص الاعتمادات ، كالموافقة الاجمالية على بعض الاعتمادات دون تفصيلها كنتيجة لطبيعة هذه النفقات وما يتطلبه تنفيذها من مرونة ومثالها اعتمادات مجابهة الكوارث .

أما في مصر فلا رالت الأبواب هي وحدات الإجازة ولا يتم النقل من باب إلى آخر إلا بعد الرجوع إلى البرلمان، ويجوز للحكومة أن تنقل الاعتماد المخصص من بند إلى بند في باب معين .



### المبحث الثالث

#### قاعدة سنوية الميزانية

#### L'annualité budgétaire

يقصد بسنوية الميزانية إجازتها بصفة دورية كل عام . فمنذ البدء إرتبطت فكرة الدورية بفكرة الإجازة المسبقة لتقديرات النفقات والإيرادات باعتبار أنها تمنح لهذه الإجازة قوتها . إذ تجرد الحكومة من كل قدرة على القيام بالإتفاق أو تحميل الإيرادات عند إنتهاء فترة الإجازة أى فترة العمل بالميزانية الجارية مما يدفعها إلى ضرورة الحصول على إجازة بميزانية جديدة .

فأقرار مبدأ السنوية قد تم في البسطة لأسباب سياسية كما تضافرت على تأكيده عوامل مالية ، ومع ذلك فقد دفع توسع الدولة في نشاطها إلى الخروج عليه في حالات عديدة .

سنعرض فيما يلي أولا : لمبررات هذا المبدأ وتحديد مفهومه .

وثانيا : للتطورات التي أحاطت به وأشكال الخروج عليه .

#### أولا : مبررات المبدأ وتحديد مفهومه :

يهدف هذا المبدأ إلى تأكيد فعالية الإجازة البرلمانية ، وضمان رقابة البرلمان على مالية الدولة بطريقة منتظمة . وقد ساعد ذلك على تدعيم سلطة البرلمان وتقويتها أكثر من أية وسيلة أخرى كما ساهم في إرساء أسس الديمقراطية .

إذ كلما طالت الفترة التي يتعين بعدها رجوع الحكومة للبرلمان للحصول على موافقته على النفقات والإيرادات كلما ضعفت سلطة البرلمان في مراقبته لأعمالها بعكس الوضع في حالة قصر المدة وانتظامها .

وقد دفع هذا إلى تطور تدريجي - وخاصة في إنجلترا - انتهى إلى إقرار مبدأ السنوية .

وبالإضافة إلى السبب السياسي سالف الذكر يستند إختيار فترة السنة لصلاحيّة الميزانية إلى أسباب مالية وفنية . فالميزانية تقوم على التدبؤ بالإيرادات والنفقات وتعتبر فترة السنة فترة مناسبة للقيام بتقدير دقيق، كما أنها تعد فترة ملائمة لضمان استمرار الحياة المالية وإستقرارها . فلو أختيرت فترة عشر سنوات كأساس لها أدى ذلك إلى عدم الدقة في التقدير لتباعد الفترة بين التقدير والتنفيذ الفعلي سواء بالنسبة للنفقات أو بالنسبة للإيرادات .

كما أن تحديد فترة أقصر من سنة ولتكن ثلاث شهور مثلا ، تهيج الإضطراب في النشاط المالي وتدفع إلى التغيرات في مستواه حسب تحصيل الإيرادات . فضلا عن أن إجراءات تحضير الميزانية ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتا طويلا الأمر الذي يحل من قصر المدة مصدر إرهاب للسلطتين التنفيذية والتشريعية وتفويت لهدف إستقرار سير المرافق المختلفة .

أما فترة السنة فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية تبعا للتغيرات الفصلية ذاتها كل سنة حتى تأخذ في الاعتبار تغيرات مستوى النشاط في هذه المدة ومايرتبه ذلك من أثر على تحصيل الإيرادات وأنواع الإنفاق العامة بالإضافة إلى إتقانها مع مبدأ سنوية إعداد المشروعات الخاصة لميزانياتها .

وفيما يتعلق يبدأ السنة المالية ، فإن مبدأ السنوية لا يحتم إتفاق بدتها مع بدء السنة التقويمية في أول يناير ، حيث أن ذلك يختلف من دولة إلى أخرى ووفق أوضاعها الإقتصادية والسياسية . إذ يتعين بدأ السنة المالية في أكثر الفترات ملائمة لأوضاع وإزالية سليمة تضم تقديرات دقيقة للنفقات والإيرادات وتسمح بتوفير أفضل ظروف للإعداد والمناقشة . فثلا في بلد زراعي تكون اللحظة

المناسبة هي تلك اللحظة التي يتم التعرف فيها على حالة المحصول الذي يتوقف عليه  
تحصيل الإيرادات والقيام بالإتفاق ، مع الأخذ في الاعتبار لأحوال الدولة  
الإدارية والبرلمانية . ولذا تبدأ السنة المالية في فرنسا في يناير ، وفي بريطانيا في  
أول أبريل ، وتبدأ في أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو في مصر والولايات  
المتحدة .

ويثير مبدأ للسوية مشكلة الربط بين فترة الأجازة السنوية وبين فترة  
تنفيذ العماليات التي ترقبها الميزانية . فبعض النفقات والإيرادات المجازة قد تمتد  
تنفيذه لفترة تزيد عن السنة . فمثلاً قد تلتزم الدولة بدفع مبلغ معين ولكن لا  
يتم الدفع إلا بعد انتهاء السنة المالية ، أو قد ينشأ حق للحكومة في تحصيل مبلغ  
ولكن لا يتم التحصيل الفعلي إلا بعد انصرام مدة السنة . ويؤدي ذلك إلى التنازل  
عن طريقة حساب النفقات والإيرادات الواردة بالميزانية وكيفية إعداد الحساب  
الختامي للدولة .

**ويختلف الأمر من دولة إلى أخرى ولكن يمكن التمييز بين طريقتين لكل  
منهما مزاياها وعيوبها :**

أ — طريقة حساب الخزانة *Systeme de la gestion*

ب — طريقة حساب الحقوق والإلتزامات أو حساب النسوية

*Systeme de l'exercice*

وتنصرف الطريقة الأولى إلى بيان ما تم تنفيذه فعلاً خلال السنة ، بمعنى أن  
تشمل السنة المالية فقط على ما حصل بالفعل من إيرادات وما دفع فعلاً من نفقات  
خلال الفترة . فهي تسجيل للبالغ التي دفعتها الخزانة والإيرادات التي حصلت فيها في  
سنة مالية معينة . أما ما يحصل من إيرادات مستحقة بعد انتهاء السنة المالية فيدخل

في حساب سنة مالية جديدة . كذلك الامر بالنسبة للنفقات التي نشأ إلزام القيام بها ولكن دفعت بالفعل بعد إنتهاء السنة . أما بالنسبة للاعتمادات التي لم تستعمل فتبقى ويعاد فتحها في السنة الجديدة اذا تطلب الامر ذلك.

وتتميز هذه الطريقة ببساطتها وباعطائها صورة حسابية واضحة عن ما تتم تنفيذه من أعمال خلال السنة المالية في اليوم التالي لإنتهائها .

ولكن يجب هذه الطريقة أنها قد تؤدي إلى إظهار الموقف المالي على غير حقيقته نتيجة الإسراع في تحميل الإيرادات والتقايس أو التباطؤ في دفع النفقات المستحقة ، فتبدو الحسابات متوازنة وإن كانت تخفي إلزامات ضخمة يتعين أدائها . بالإضافة إلى ذلك فإنها تشجع الإدارات المختصة على الإسراف في الانفاق لإستنفاد إعتماداتها قبل حلول آخر السنة المالية وإلغائها ولو لم تكن هناك حاجة ملحة إلى ذلك .

أما الطريقة الثانية Systeme de l'exercice فهي أكبر مرونة ، إذ تدخل في حساب السنة المالية ليس فقط الإيرادات والنفقات التي نفذت بالفعل خلال سنة الإجازة ولكن أيضاً الإيرادات والنفقات التي تولدت في هذه الفترة ولو تم تنفيذها بعد نهاية هذه الفترة . فهي طريقة حساب للحقوق والإلتزامات وتصوير للتركز المالي للدولة يمتد فيه بتاريخ نشأة الحق أو الإلتزام بغض النظر عن تاريخ التحصيل أو الدفع الفعلي .

وميزة هذه الطريقة أنها تعطى فكرة واضحة عن عمليات الدولة جميعها . ولكن مع ذلك يؤخذ عليها أنها تعطل فترة التنفيذ ، وتؤخر إلى درجة كبيرة تقفيل الحسابات حتى يتم تنفيذ ما تمت إجازته . مما يترك العديد من الحسابات معلقا ويؤدي إلى تداخل السنوات المالية المختلفة مع بعض البعض ويسبب الارتباك في الحسابات

وللاستفادة من مزايا هذا الأسلوب وتحاشي عيوبه يتطلب الأمر تحديد فترة إضافية قصيرة تسمى فترة التدوية يتم خلالها تسوية الحقوق والالتزامات وتقفل بإنتهائها الحسابات ويتم الإعداد النهائي للحساب الختامي .  
وقد طبقت فرنسا هذا المبدأ وهدت إلى تقصير الفترة بمقارب بين حساب التسوية وحساب الخزانة . وفي البدء إخضعت الإيرادات لحساب الخزانة والنفقات لحساب التسوية . ولكن الإصلاحات الحديثة لحسابات الحكومة غلبت الأخذ بقاعدة حساب الخزانة منذ عام ١٩٥٥ . أما في مصر فإنها تأخذ بهذه القاعدة منذ البدء .

### ثانيا : التطورات التي احاطت بمبدأ سنوية الميزانية :

أظهر التطبيق صدوبة التمسك بمبدأ سنوية الميزانية بطريقة جامدة مما دفع الى :

أولا : معالجته في بعض الحالات لأسباب عملية وفنية تضمن تطبيقه بطريقة مرنة تتفق ودافع استمرار النشاط المالي . ومن أمثلة ذلك موافقة البرلمان على اعتمادات لفترة محدودة بعد إنتهاء فترة الإجازة السنوية حتى يتم اعتماد الميزانية الجديدة كنظام الموافقة الشهرية المؤقتة في فرنسا douzieme provisoire ، أو بإجازة الميزانية لمدة سنتين بصفة إستثنائية بعمد التخفيف من أعباء البرلمان أو كالتفرقة في إنجلترا بين الإعتمادات الدائمة Consolidated funds التي يعتمدها البرلمان ولا يناقشها سنوياً كخصومات الملائكة والمعاشات وبين الإعتمادات المتجددة التي تتطلب الموافقة السنوية .

ثانياً : تعديله والخروج عليه لأسباب إقتصادية نتجت عن تطور دور الدولة وقيامها ببرامج أو وضعها لسياسات قد يستغرق تنفيذها مدداً طويلة لا تتلاءم مع سنوية الميزانية ومثالها ميزانية الدورة وميزانيات البرامج .



## ١ - سنوية الميزانية والمفورة الاقتصادية :

يتعرض الاقتصاد الرأسمالى للدورات الاقتصادية المتعاقبة مراحل الرخاء والكساد . وتتميز فترات الرخاء بازدياد الطلب الفعلى وتشغيل الجهماز الإنتاجى بكل طاقته واختفاء البطالة ، بينما تتصف فترات الكساد بانخفاض الطلب وتدهور مستوى التشغيل وتزايد البطالة . وينعكس هذا التقلب لمستوى النشاط الاقتصادى على ميزانية الدولة ، ففي فترات الرخاء تتزايد الإيرادات عن النفقات بما يحقق فائض للميزانية بينما تنمى الميزانية بعجز فى فترات الكساد . وترى فكرة ميزانية الدولة Budget Cyclique إلى تحقيق توازن الميزانية خلال الدورة الاقتصادية وذلك بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادى . وذلك بتكوين إحصائيات للميزانية فى فترات الرخاء يتم إنفاؤها فى فترات الكساد بحيث تحدث الموازنة خلال الدورة . ولا شك أن نجاح مثل هذه السياسة يفترض إنظاما فى الدورات ، وحساسية متساوية للإيرادات والنفقات ومعرفة دقيقة لمرحلة الدورة لتحديد السياسة الواجب إتباعها . وعلا قد لا تتوافر هذه الشروط بما قلل من إتباعها إذ لكل دورة طابعها ، كما لا تتساوى فترات الرخاء والكساد ، كذلك لا أوضح ميزانية الدورة سياسة مفصلة يتعين إتباعها كإستخدام المال . ومع أوجه القصور هذه إلا أن الميزانية تشير إلى الدور الفعال الذى يمكن أن تمارسه المالية العامة لتحقيق أهداف الدولة . وقد طبقت السويد فى عام ١٩٣٧ هذه الفكرة بعد فترة تجارب امتدت من ١٩٢٩ وذلك بإنشاء

---

— أنظر فى أهمية دور السياسة المالية فى تحقيق الاستقرار باب السيلمة المالية من هذا الكتاب .

(١) Barrere Economie Financiere Tome p II. 49

Tabatoni: Op. cit P. 5١0.

صندوق للوازنة ، كما أخذت بعض دول أخرى كبلجيكا وسويسرا بإجراءات متفاوته لتحقيق فكرة ميزانيات الدورة .

وبهنا ونحن بسدد بحث مبدأ السنوية ملاحظ أن ميزانية الدورة لا ترفض فكرة السنوية ولكنها تخلق تماسكا بين الميزانيات المتتالية حتى يتحقق التوازن على مستوى الدورة بين ٧ ، ١٠ سنوات أى فترة أطول من فترة السنة . فهي تقر سنوية الإعداد والإجازة والتنفيذ ولا تمس قواعد المحاسبة الحكومية ولكنها تأخذ في اعتبارها هدف تحقيق التوازن خلال فترة إقتصادية هي فترة الدورة وليس خلال فترة السنة المالية .

## ٢- تأجيل الاعتمادات والقوانين برنامج Lois de Programme

نتج عن تغير دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية قيامها بمشروعات ضخمة يتم تنفيذها في سنوات عديدة ، وإعدادها لخطط تتضمن برامج اقتصادية واجتماعية يتم تحقيقها خلال أعوام متتالية . وقد تطلب ذلك الخروج على قاعدة سنوية الميزانية لضمان تنفيذ مثل هذه المشروعات وتحقيق هذه الخطط .

وهناك أمثلة عديدة للإستثناءات من مبدأ سنوية الميزانية، وذلك لخلق وضمان الإستمرار في الإنفاق والحد من الفواصل الزمنية الناتجة من تطبيق هذا المبدأ نكتفي بالإشارة منها إلى تأجيل الاعتمادات Reports des credits والقوانين برنامج Lois Prerogative

١ - تأجيل الاعتماد : الأصل هو انفصال الاعتمادات المقررة للإتفاق في سنة معينة عن اعتمادات الميزانيات التالية. إذ أن إجازة البرلمان باتفاق مبلغ معين يسمح بحق إستخدامه خلال سنة الإجازة أما ما تبقى من مبالغ منه فتبقى بانتفاء السنة المالية

أما في هذه الحالة فإنه يسمح بقرار من وزير الخزانة بترحيل إعمادات الإنفاق الرأسمالي أو ما تبقى منها إلى ميزانية تالية حتى تضاف بذلك إلى إعمادات السنة اللاحقة.

ويحقق هذا الترحيل ضمان استمرار النفقات الرأسمالية ، ويحد من الأسراف وسوء استخدام الأموال نتيجة الترحيل بانفاقها خشية عدم إعمادها مرة أخرى .

٢ - القانون ببرنامج : وهو قانون متميز عن الميزانية يوافق عليه البرلمان متضمنا عددا من المشروعات التي تعزم الحكومة القيام بها وتنفيذها على عدد من السنوات . وتعتبر الموافقة على هذا القانون إقرارا من البرلمان بمبدأ القيام بالمشروعات والبرامج ولا يمكنها لا تجرده من حقة في متابعة ما تم إنجازها ومناقشة الإعمادات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج وإجازاتها سنويا .

ويستند مثل هذا الاجراء للإتفاق على التفرقة بين إجازة القيام بالنفقة وإجازة تنفيذها . فقد تنصرف موافقة البرلمان على اقيام بالنفقة دون تنفيذها وفي هذه الحالة يوافق البرلمان على إعمادات تقديرية غير محدودة بزمان حتى يتم إلغاءها Credits d'engagement ، ما يسمح من الناحية القانونية بالإرتباط بتنفيذ المشروعات دون دفع فعلي لتكاليفها ، على أن تدرج في الميزانيات التالية أجزاء من هذه الإعمادات التقديرية يجوز صرفها فعلا خلال هذه السنة . كما قد تنصرف موافقة البرلمان إلى تجزئة إعمادات الإرتباط وإعمادات الإنفاق على عدد من الميزانيات التالية .

وتمثل هذه الحلول التي عرضناها تعديلا لمبدأ السنوية بما يتفق ودور الدولة الاقتصادي وتنفيذ ما ترمى إلى تحقيقه من أهداف .

## المبحث الرابع

### مبدأ توازن الميزانية

Equilibre budgétaire

يقصد بمبدأ توازن الميزانية في الفكر التقليدي تعادل نفقات الدولة مع إيراداتها العادية أى مع الضرائب وناتج ممتلكاتها . ولما كان هذا الناتج محدودا فيمكن القول بأن التوازن يتم بتعادل النفقات بطريقة منتظمة ودورية مع حصيله الضرائب ، وقد كان لهذا المبدأ في ظل الفكر التقليدي قدسيته كتعبير عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية .

ولكن تتابع الأحداث وتوسع الدولة في نشاطها لاستتبع تطور مبدأ التوازن وتغيير النظرة إليه . فلم يعد له في ظل الفكر الحديث نفس القدسية التي أسبغها عليه الفكر التقليدي ، وأصبح من المقرر إمكان التضحية به لتحقيق توازن أكبر هو التوازن الاقتصادي . فمفهوم توازن الميزانية لا ينصرف الآن فقط إلى مجرد توازن حسابي بين كم من النفقات وكم من الإيرادات بل ينظر إليه بطريقة أعمق من خلال ما تمارسه الميزانية بجانبها من إيرادات ونفقات من آثار على النشاط الاقتصادي .

وسنعرض أولا : مفهوم توازن الميزانية في ظل الفكر التقليدي .

ثانياً : مفهوم توازن الميزانية في ظل الفكر الحديث .

#### أولا : توازن الميزانية في الفكر التقليدي .

يعتبر مبدأ توازن الميزانية السنوي في ظل هذا الفكر غاية يجب تحقيقها في كافة الظروف . فهو أداة لحسن إدارة الأموال بطريقة واضحة ، وقيد على توسع الدولة في نشاطها وعلى زيادة الأعباء على المواطنين ، وضمان لاستمرار التوازن والثقة في مالية الدولة ، والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والنقدي وزيادة الانتاج .

فتحقيق الدولة للتوازن المحاسبي بين إيراداتها ونفقاتها يفترض حسن الإدارة وتغطية نفقات الدولة الجارية بإيراد متكرر عادى هو الضريبة التى تحصل بطريقة جبرية وبصفة دورية وفقا للاحتياجات .

كأن هذا المبدأ يعبر عن الفكر الإقتصادى الذى ساد مع مبدأ النظام الرأسمالى والذى يدين بعدم تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية والإكتفاء بقيامها بالخدمات الضرورية اللازمة لازدهار الاقتصاد الخاص واستخدامها الضريبة لتغطية هذه النفقات اذ أن التجاء الدولة إلى الضريبة للقيام بهذه النفقات وصعوبة تقريرها وإحترام الدولة فى نفس الوقت لمبدأ التوازن يضع القيود أمام الدولة عند التوسع فى نشاطها ، خاصة وأن الفكر ينظر إلى نفقات الدولة كاستهلاك خالق لنفع محدود لا يجوز التوسع فيه وإلا أدى ذلك الى نقص فى الإنتاج .

ولا يعمد فى الفكر التقليدى بالتوازن تحاشي العجز فقط مع الاقرار بأنه ممكن الحظر ولكن تجنب الفائض أيضا ، مع ذلك تجدر الإشارة إلى أن موقف الفكر التقليدى لم يكن معاديا بصفة مطلقة للعجز ، فقد أباح فى بعض الحالات استخدام القرض لتغطية بعض النفقات الإنتاجية . ولكنها مع ذلك تظل حالات محدودة للاقتراض .

١ - حالة العجز : ويتحقق العجز عندما تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها العادية مما يدفع الى الإلتجاء إلى الاقتراض أو الى الإصدار التقدى لتغطية هذه الزيادة فى الاتفاق . ويقف الفكر التقليدى موقفا معارضا لمبذى الأسلوبين

---

(١) Barrero : La politique Financiere P. U. F. P. 258.

Burkhead : OP Cit P.443.

Davetjer : Op Cit 265.

Smithes : The Balanced Budegt in Macro Economic Readings, the Free press P.43



لما لها من مضار في نظره .

فالانتحاء الى الاقتراض يفسر الحكومات على التوسع في نشاطها الأمر الذي يؤدي الى ترقلة النشاط الاقتصادي وإثقال العبء على القطاع الخاص وحرمانه من موارد يمكن استخدامها بطريقة أفضل وأكثر نفعا للجموع . كما أنه يؤدي الى زيادة النفقات العامة في المستقبل لسداد أصل الدين والوفاء بفوائده بما يرتب تزايدا في الاعباء على الميزانيات التالية ويدفع الى زيادة العجز . بل قد تضطر الحكومة لعدم مكان زياد الضرائب الى عقد قروض جديدة . وقد لا تجد الدولة من يقرضها فتتوقف عن دفع الفوائد أو أقساط الدين ويبدو إفلاسها .

أما اذا انتجأت الدولة الى الإصدار النقدي فإن ذلك يؤدي الى التضخم ، إذ أن زيادة وسائل الدفع لن تقابلها زيادة في الإنتاج لأن الاقتصاد يكون دائما في حالة تشغيل كامل . وتكون نتيجة ذلك إرتفاع الأسعار وتدهور في قيمة النقد وتزايد في مقدار العجز ، مما يضطر الدولة للإصدار النقدي مرة أخرى أى بالسير في حلقة تضخمية تؤدي الى إنبهار قيمة النقد وتدهور في الاستثمار وتحميل الاجيال القادمة بأعباء ضخمة تنوء بحملها .

**ب - حالة الفائض :** - ويتحقق الفائض عندما تزيد إيرادات الدولة العادية على نفقاتها . ويعارض الفكر التقليدي تحقيق الميزانية لفائض وذلك لأسباب سياسية واقتصادية . اذ يغري هذا الفائض البرلمانات على خاق نفقات غير مجدية لأهداف دعائية وقتية يتعذر النأؤها في المستقبل ، فتصبح أعباء إضافية تحتم فرض ضرائب أو تؤدي الى تحقيق عجز دائم . كذلك فإن تحقيق الميزانية لفائض معناه تحويل للأموال عن مجراها الطبيعي وحبس وتعطيل لها وكان من الأفضل والأجدى تركها في يد الأفراد يستثمرونها بطريقة تزيد من الإنتاج ورفاهية المجتمع .

ولذا يتعين على الدولة إحترام مبدأ التوازن والقيام بتقدير دقيق للنفقات والإيرادات. فبدأ التوازن هو تقدير من فلسفة وإحتواء للمبادئ العديدة التي تحكم المالية التقليدية .

ورغم مزايا هذا المبدأ فيمكن إنتقاد هذا الفكر لمغالاته الأخطار الناجمة عن العجز من إفلاس وتضخم ، ومغالاته كذلك في تقدير مزايا التوازن هذا بجانب تعذر تطبيق مبدأ توازن الميزانية في الواقع إلا في حالات محدودة ، ويمكن إجمال أهم هذه الإنتقادات فيما يلي : —

١ — يتجاهل هذا المبدأ أثر الاتفاق الحكومي في الإنتاج. فليس كل توسع في الاتفاق أمر سيء في حد ذاته ولكن يتعين الحكم على هذا الاتفاق حسب نوع النفقة وطبيعتها . فانفاق الدولة على الإستثمار لا يقل منفعة للجمع عن إنفاق خاص بمائل .

كما يتعذر تقدير نفع الإنفاق العام بالإستناد فقط إلى معيار الربح بل يتعين أن تكون هناك نظرة أكثر شمولاً لتقييم ما يحققه هذا الإنفاق من منفعة عامة للجمع . ففي بعض حالات قد يكون الإنفاق الحكومي الاستهلاكي الذي يزيد من الاتفاق السكلي أمراً مرغوباً فيه لزيادة الإنتاج وانتعاش القطاع الخاص ، كما أن نفقات الدولة التحويلية التي تعدل من توزيع الدخل لها آثارها لتحقيق العدالة ودفع الإنتاج القومي إلى الزيادة .

٢ — لا يعد إقراض الدولة للأموال شر في حد ذاته ولا يضيف أعباء متزايدة على الاقتصاد القومي بل على العكس فقد قل الأعباء إذا ما أحسن إنفاق الأموال وزاد الإنتاج ، كما يمكن الدولة بواسطة حصيلته الضرائب المتزايدة من الوفاء بأصل القرض وفوائده .

٣ — ليس بشرط أن يؤدي تمويل العجز بالإصدار النقدي إلى التضخم

وإنهيار النقد بل على العكس فقد يمكن من زيادة الإنتاج وإعطاء دفعة لإنتشال الاقتصاد من حالات الركود .

كما أن تحقيق الميزانية لفائض لا يعد أمراً سهلاً ، فقد تكون الهدف منه مقاومة التقلبات الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي .

٤- يمكن إنتقاد الفكر التقليدي أيضاً في مجالات لمزايلاً التوازن . إذ أنه ينظر إلى الميزانية بمعزل عن الحياة الاقتصادية كما يبرز التوازن الحسابي كهدف في حد ذاته لتحقيق حياد الدولة والحد من آثار نشاطها على الاقتصاد القومي . ففي اعتقاده أن للتأثير الأساسي الذي يمكن أن تمارسه الميزانية على الحياة الاقتصادية هو تأثير سـيـء ينتج عن عجز الميزانية .

وفي الواقع أن فكرة الحياد يتعدى إعتاقها إذ للنفقات والإيرادات آثار اقتصادية وبحث الدولة أم لم ترغب . كما أن توازن الميزانية لا يحقق هذا الحياد وإن كان من الممكن تصور تحقيق توازن الميزانية لهذا الحياد إذا إقتصر دور الدولة على مجرد تحويل الأموال من مجموعة بواسطة الضريبة إلى مجموعة أخرى بواسطة الإنفاق ، وكان سلوك كلا المجموعتين في الإنفاق الاستهلاكي والإدخار واحداً خلال الفترة ولم يحدث تأثير على الرغبات في الاستثمار والعمل .

وفي الواقع قلنا تخواف مثل هذه الفروض . فنفقات الدولة لا تقتصر على النفقات التحويلية بل أن نسبة مائة من التوسع في الإنفاق ينصرف إلى زيادة إنفاقها الحقيقي أى إلى الإنفاق الذي يقابله شراء الدولة للسلع والخدمات ، بالإضافة إلى ذلك فإن للإيرادات والنفقات آثارهما المختلفة على الدخل والعمالة والأسعار وتأثير متغاير على المجموعات المستفيدة أو المتحمة بالأعباء نتيجة لإختلاف سلوك كل منها وتأثير تصرفاته الاقتصادية .

كما أن السعى إلى تحقيق توازن للميزانية دون أخذ في الاعتبار لتقلبات الدخل القومي يؤدي إلى آثار عنيفة على مستويات النشاط الاقتصادي، إذ تؤدي موجات الركاء التي تتعرض لها الدول الرأسمالية إلى تأثير مختلف على تفقات الدولة وإيراداتها. وينتج عن ذلك تحقيق فائض في فترة الرواج وعجز في فترة الكساد فإذا ما هدفت الدولة إلى تحقيق توازن الميزانية بغض النظر عن الوضع الاقتصادي ودفعها ذلك إلى ضغط النفقات وزيادة الضرائب في فترات الكساد وإلى زيادة الائتاق وتخفيف الضرائب في فترات الرواج. ولا شك أن هذه الاجراءات فضلا عن عدم فعاليتها في غالبية الحالات - لتحدو ضغط النفقات إلا بالنسبة محدودة في فترات الكساد وصعوبة زيادة حصيللة الضرائب في مثل هذه الفترة وذلك لأن نسبة من النفقات تصف بالجمود وعدم التغيير بينما تتأثر حصيللة الضريبة بدرجة أكبر نظرا لحساسيتها بالتغيرات الاقتصادية - فانها تنهية الأثر في زيادتها لحدة التقلبات الاقتصادية.

٥ - قد يعطى التركيز على مبدأ توازن الميزانية فكرة غير صادقة عن كيفية إدارة الحكومة لأموالها. إذ لا يعبر توازن الميزانية دائما عن حسن إدارة الأموال، فقد تصل الدولة إلى هذا التوازن السنوي بضغط بعض البرامج التي يحقق تنفيذها منافع كثيرة، أو بعدم إدراج مشروعات جديدة مما يضع القيود على قدرة الحكومة في تحقيق أهدافها الاقتصادية.

٦ - أظهر التطبيق العملي أن عدم التوافق بين الإيرادات والنفقات كان القاعدة وأن للتوازن العميق كانهو الاستثناء، وفي فرنسا خلال الفترة من ١٨٩٠ إلى ١٩١٨ حققت جميع الميزانيات المتوازنة عند إجازتها عجزا عند إعداد الحساب الختامي



وفي كثير من الحالات سواء في هذه الدولة أو خارجها كان الفارق بين التقدير والتنفيذ تراوح بين ٣ / ٥ و ٥ / ١٠ دون أن يكون لهذا الفارق آثار ضارة على النشاط الاقتصادي.

كما كان أيضا للحرب العالمية وما تلاها من أحداث آثار هامة على مبدأ التوازن. فقد فاقمت المرات التي لم توازن فيها ميزانيات جميع الدول حالات التوازن دون أن نجد هذه الدول صعوبة في تغطية نفقاتها بوسائل مختلفة غير الضرائب. ويؤدي بنا عرض أوجه النقد النظرية والواقعية إلى بحث مبدأ التوازن في الفكر الحديث .

#### ثانيا - توازن الميزانية في الفكر المالي الحديث

ترتكز التفرقة بين النظرة التقليدية والنظرة الحديثة للميزانية في أن الأولى تنظر إلى المشاكل المالية بمحور عن الحياة الاقتصادية للجتمع بينما تدبرها الثانية في غمار هذه الحياة مظهرة ما بينهما من ترابط وتأثير متبادل. ونتيجة لذلك فقد أولت إهتمامها بالتوازن الاقتصادي العام وإن أدى ذلك إلى التضحية بالتوازن التقليدي للميزانية، أي بالتوازن الحسابي بين إيرادات الدولة ونفقاتها .

فقد أظهر الفكر الكينزي أن الاقتصاد لا يحقق التوازن دائما عند مستوى التشغيل الكامل بل قد يتم التوازن دون هذا المستوى ، تاركا بذلك موارد غير مستغلة ، ومزدباً إلى البطالة ما يحتم على الدولة نظرا لعدم قدرة القطاع الخاص على استغلال هذه الموارد إلى التدخل لزيادة الطلب الفعال ، وذلك بتشجيعها بالاتفاق الخاص من ناحية وبزيادة الانفاق العام من ناحية أخرى حتى تبعث النشاط الاقتصادي وتضمن نموه واستقراره .

وقد ترتب على هذا الفكر نتائج هامة في النطاق المالي . فعلى الدولة أن تتخلى



في فترات الكساد عن مبدأ توازن الميزانية وأن تحدث عجزا مقصودا أو كإبناى البعض عجزا منظما تنطيه عن طريق القروض أو عن طريق الإصدار النقدي أو عن الطريقين معا . فوفقا للتجارب الكينزى لا يهد الدين العام شر في حد ذاته أو تحويل للمواد عن مجراها الطبيعي حيثما تتراكم هذه الأموال ولا تجد فرص إستغلالها أو حينما تكون عناصر الأرباح غير مستخدمة ويمكن أشغالها. إذ يتعين إعادة النظر فيما وضعه التقليديون من قواعد لسياسة الاقتراض ، والنظر إليه كأداة لتحقيق أهداف الدولة . فنجاح هذه السياسة الائتمانية أو فشلها يجب أن يتحدد بعلاقتها بالدخل القومي وتوزيعه ، بمعنى أن زيادة الدين أو تخفيضه يتوقف على الوضع الاقتصادي العام وليس على مجرد تطبيقه القواعد التي تنظم سلوك الأفراد ، كما أنه يتعين تحديد حدود هذا الدين بطريقة مرنة تبعا لمجموعة من المتغيرات كالطاقة الضريبية للجمع وتوزيع الدخل ونسبة التضخم .

وتجدر الإشارة إلى أن سياسة العجز المنظم لا تعنى إستمرار الميزانية في عجز دائم. إذ لا يترن النفع بالعجز دائما بل هو وسيلة لحسن استخدام الموارد . ففي حالات الكساد على الدولة أن تتوسع في الانفاق وتخفف من الضرائب وتول نفقاتها بالاقتراض أو بالإصدار النقدي وبعدة أنصار هذا المبدأ أن تشغيل الإقتصاد وعودته إلى العمالة الكاملة كقيل بإعادة التوازن إلى الميزانية نتيجة زيادة حصيله الضرائب وتخفيض النفقات . فسياسة العجز هي أسلوب يميز العجز المؤقت للتخلص من الكساد ، كما أنه يفترض عدم المغالاة في الإصدار النقدي لتمويل الانفاق والكف عنه عند الوصول إلى مستوى العمالة .

وقد أدى تطور التحليل الكينزى إلى ظهور المالية الوظيفية التي تستبعد الخضوع للقواعد التقليدية وتبين ضرورة إستخدام الوسائل المالية من نفقات

وأيرادات ودين عام لتحقيق التشغيل الكامل وإستقرار الأسعار ، وذلك بالتغيير في كل من إنفاقها وإيراداتها وسياسة الدين العام وفقا لما يتطلبه الوضع الاقتصادي .  
فيمكن للدولة زيادة إنفاقها أو الحد منه ، ورفع الضريبة أو تخفيضها ، وطرح القروض وسدادها تبعا لما يحتمه عايتها لتحقيق أهدافها .

ونتيجة لذلك يفقد مبدأ توازن الميزانية صفته الآمرة وتصبح أهداف المجتمع وتحقيق التشغيل الكامل والإستقرار هي العنصر المو . . . ويؤدي ذلك عملا إلى تحقيق الميزانية لفائض أو لعجز أو أحيانا لحالة توازن تبعا لما يتتبعه تحقيق الأهداف .

وبعد عرض هذا الفكر النظري يمكن التساؤل عن مدى إحترام مبدأ توازن الميزانية في الواقع العملي ؟

قد يتبادر إلى الذهن إختفاء هذا المبدأ في التطبيق نتيجة لهجوم الفكر الكينزي عليه . ولكن واقع الأمر يختلف تماما ، فلا زال هذا المبدأ مؤشرا وهادفا ضاميا للعديد من الحكومات. ولعل مرجع ذلك إلى أسباب إقتصادية وسياسية وأخرى مستمدة من الواقع . ففي خلال الحقبة الأخيرة لم تبد حاجة ملحة للخروج عن هذا المبدأ وإستخدام العجز لمقابلة الكساد بل على العكس فقد عانت دول عديدة من التخوف من التضخم ، كما تحققت العمالة في عدد آخر منها خلال سنوات متعددة مع توازن الميزانية وخاصة في الولايات المتحدة .  
ولكن مع ذلك فقد رفضت بعض الدول كالسويد تدريجيا وعمليا فلسفة

---

Burkhead ; Op.P. cit P. 447

Tabatoni ; Op. cit P. 547.

توازن الميزانية. ففي عام ١٩٣٠ كما أشرنا من قبل فرقت السويد بين ميزانية جارية متوازنة وميزانية رأسمالية تنغير تبعاً لهدف تحقيق الاستقرار، وفي عام ١٩٣٧ هجرت مبدأ التوازن السنوي للميزانية الجارية والميزانية الرأسمالية بقصد تحقيق التوازن في فترة الدورة، وفي عام ١٩٤٤ لم يعد لهذا التوازن أثناء الدورة أهمية واضحة وأصبح أثر الميزانية على الإقتصاد القومي هو العامل المحدد دون نظر إلى توازها أو عدمه.

ويبدو من هذا التطبيق ضرورة إعتناق الدولة لمفهوم مرن للميزانية وضرورة تبويب الميزانية بطريقة يمكن من قياس آثار النشاط الحكومي على الإقتصاد القومي. هذا بجانب تحسن أساليب التنبؤ والتحكم في البرامج التي تضعها الدولة بطريقة تحقق الاستقرار وتمنع التحرك السريع نحو التضخم أو الإنكماش.

لكن مع تفوق النظرة العلية الحديثة للسالية العامة وتحديد دور الدولة وصعوبة الدفاع عن المبادئ التقليدية فلا زال لهذه الأخيرة بريقها لدى جانب من الرأي العام ولا زال في بعضها أيضاً جانب من الصحة. إذ بنظر إلى توازن الميزانية كأداة تحد من توسع الدولة في نشاطها وتحول دون تزايد معدل إنفاقها وما تترتب من أعباء على المواطنين. كما أن هذا المبدأ يعد في نظر الرأي العام ضماناً ضد إساءة الحكومات لإستخدام الأموال والإخلال باستقرار الأسعار. هذا بجانب كونه أداة لحسن إدارة الأموال والرقابة عليها.

ولا شك أن نسبة هامة من هذه الإعتقادات ترجع إلى انسحاب القواعد التي تحكم مالة الفرد إلى مالة الدولة رغم ما بينها من إختلاف. كما أن الربط بين التضخم وبين العجز في الميزانية يرجع إلى دعوة بعض الحكومات ومبالغتها في الإصدار النقدي. ولكن هذا النقد وإن كان سليماً جزئياً يعد إستثناء يصعب تعميمه لتأكيد العلاقة بين العجز والتضخم وتقرير أن التوازن يؤدي دائماً إلى

## الإستقرار النقدي .

فقد بينت دراسة الوضع في الولايات المتحدة بين عامي ١٩٣٠ ، ١٩٥٣ وجود ارتباط إيجابي خلال ثمان سنوات بين عجز الميزانية وارتفاع الأسعار ، بينما ظهرت اتجاهات مخالفة لكل منهما خلال خمسة عشر عام بل أنه في بعض السنوات تزايد العجز وانخفضت الأسعار . مما يظهر أن ارتفاع الأسعار لا يرتبط بتوازن الميزانية وحده بل يتوقف على عدم التوازن بين التيار الكلي للإنفاق والتيار الكلي السلمي .

ورغم ما يشار من تمسك ببعض نواحي القواعد التقليدية فقد وضع الفكر الحديث هالية الدواة في إطار السياسة الاقتصادية ، وبين ضرورة النظر إليها في علاقتها مع مختلف نواحي النشاط . كذلك فإنه رغم الصعوبات العملية العديدة التي قد تعترض تطبيق السياسة المعوضة فإن الحكومات لا تتوانى عن إستخدامها لتحقيق أهدافها . ومع ذلك فإن تركيز الفكر الحديث على آثار النفقات والإيرادات لإغفال وضع بعض القواعد الفنية لمراقبة الإنفاق وحسن الإدارة بعد أن كانت هدفا رئيسيا للفكر التقليدي . ولكن هذا النقص يعوضه الآن الدراسات المختلفة ومحاولات التطبيق القياسي لرفع وقياس إنتاجية النفقات العامة .

## الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة والرقابة المالية

يضم هذا الفصل موضوعين يبعث كل منهما في مبعث مستقل





# المبحث الاول

## دورة الميزانية

ميزانية الدولة هي المرآة التي تعكس حياة الأمة بجوانبها المختلفة من سياسية واقتصادية واجتماعية وادارية. نهى برنامج العمل لمدة عام سعيًا لتحقيق أهدافها باستخدام أدوات سياساتها المختلفة . وإذا كنا قد تابعنا تطور مفهوم الميزانية والقواعد التي تحكمها من الزاوية الاقتصادية إلا أن ذلك لا يغفل أهمية الجانب السياسي الذي لعب دوراً رئيسياً في تطورها التاريخي . ولكن رغم أهمية هذا العنصر إلا أنه لم يطنح على القواعد التي تضمن حسن الادارة المالية لتحقيق المصلحة العامة مما أدى إلى فرض بعض القيود على سلطة البرلمانات .

ويبدو التصادم بين هذه المبادئ بوضوح في متابعتنا لدورة الميزانية أي في بيان المراحل المختلفة التي تمر بها . من اعداد واجازة وتنفيذ ورقابة . فقد ترك الاعداد والتنفيذ للسلطة التنفيذية بينما انفرد البرلمان بحقه في اجازتها كما قيدت سلطته في الرقابة عليها تحت ضغط الأوضاع المالية والاقتصادية وانعكاساتها الفنية على الميزانية .

وسنعرض فيما يلي للعلامح الرئيسية لهذه المراحل الأربعة وما تتضمنها كل من مبادئ ومشاكل .

#### اولا - مرحلة التحضير والاعداد :

يثير تحضير الميزانية عدداً من المشاكل ذات الجوانب السياسية والاقتصادية المالية ، ويتعلق بعضها بتحديد السلطة المختصة بالاعداد ويدور الآخر منها حول الأساليب الفنية المتبعة في تقدير الإيرادات والنفقات وما لحقها من تطور .

#### ٢ - سلطة الأعداد :

من المتفق عليه في دول العالم أن تقوم السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية وإعدادها . ويرجع ذلك إلى العديد من المبررات . فهي السلطة التي تتجمع لديها البيانات عن القطاعات والأوضاع الاقتصادية المختلفة كما تتوافر لديها الأجهزة والخبرة للقيام برسم برنامج عمل مستقبل ، بالإضافة إلى أنها الجهاز المسئول عن عملية التنفيذ مما يجعل من المنطقي أن توكل إليها عملية الاعداد فتسبغ عليها المامها بجوانب الحياة المختلفة بما تحتويه من مواطن قوة أو ضعف وإقتصاد أو اسراف .

ويشور في الدول البرلمانية المختلفة مركز وزير المالية بصدد الإعداد أو الدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء . ولا نقصد بدور هنا انفراد وزير المالية بتقدير الإيرادات فذاك عمل فني بحث إلى جانب مشاركة مجلس الوزراء في تقديره إياه ولكن تنصرف لأهمية في الدراسة إلى دوره في تقدير النفقات العامة .

ويختلف الوضع من مجتمع إلى آخر . ففي انجلترا مثلاً يتمتع وزير المالية

The chancellor of the Echequier بمركز خاص وسلطات كبيرة تجاه زملائه . إذ يوجه إلى زملائه توصياته التي تقدر النفقات في إطارها كما يجمع تقديرات الوزارات المختلفة وقد يطلب إجراء بعض تعديلات في هذه التقديرات من الوزراء المختصين الذين قد يتجاوزون معه أو قد يرفضون إجراءاتها ، وفي حالة الرفض تتجلى سلطته في قيامه بالتعديلات التي تآدى بها . وينصرف هذا الوضع إلى كافة النفقات عدا تلك التي ترتبط بالنفقات الحربية فإن الخلاف يصدها يبت فيه مجلس الوزراء ككل .

ولكن في فرنسا لا يملك وزير المالية مثل سلطات زميله عبر المانش إذ يوجه لزملائه توصياته ويجمع تقديراتهم لنفقات وزاراتهم المختلفة ليضيف إليها تقديرات وزارته لأعداد الميزانية . وله حق إيراد ملاحظاته على تقديرات الوزارات المختلفة والمطالبة بإجراء بعض التعديلات . فإذا رفض الوزير المختص عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء الذي له الحق بدوره في عرض الأمر على المجلس لفض الخلاف . ولكن تجدر الإشارة إلى أنه وإن كان وزير المالية لا يملك السلطات القانونية التي تميزه عن زملاءه إلا أنه عملاً يملك إمكانية التأثير باستعائته بممثليه الماليين في كل وزارة الذين يحاولون عملاً تدعم سلطاته وتنفيذ تعليماته في الوزارات المختلفة .

وهناك دول أخرى تنتقد إعطاء وزير المالية مركزاً خاصاً في الأعداد ويعطون هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء وخاصة في النظم الرئاسية كالولايات المتحدة ففي نظرهم أن هذا الأمر كان مقبولاً في إطار الفكر التقليدي حينما كان دور الدولة محدوداً ومهمة وزير المالية ضغط النفقات العامة حماية للخزانة أما الآن فالميزانية هي عمل سياسي رئيسي يعبر عن نشاط للدولة وتوجيهاتها في كافة المجالات ورئيس المجلس هو المعبر عن السياسة التي يتبعها .

## ب - الأساليب الفنية في الأعداد :

يثير إعداد الميزانية كيفية تحديد الأرقام الواردة في المشروع والأسس التي يستند إليها في التقرير والتي تختلف بالنسبة للإيرادات عنها بالنسبة للنفقات ، كما يتطلب الأمر الإشارة إلى ما لحق هذه الأسس من تطور حيث حلت أساليب أكثر مرونة ودقة بدلا من الأساليب الآلية التقليدية .

### ١ - تقدير الإيرادات :

يمكن التمييز بين عدد من أساليب التقدير التي ترمى كل منها إلى الدقة في التقدير وعدم الاختلاف بين الإيرادات المتوقعة والمتحقق منها فعلا حتى لا يؤدي ذلك إلى اختلال أو ارتباك مالي . وقد غلبت في الأولى آلية التقدير لتعتمد من آثار تفاؤل وزير المالية أو تشاؤمه بينما سمت الثانية إلى ربط التقدير بدرجة أكبر بالواقع .

### تقدير السنة قبل الأخيرة penultimate year .

ومفاد هذه الطريقة أن يستم تقدير إيرادات الميزانية الجديدة على أساس الإيرادات الفعلية لآخر سنة عند الأعداد . ولما كانت التقديرات تتم أثناء سنة مالية فإن البيانات المتوافرة التي ستستخدم كسنة أساس تكون تلك البيانات المرتبطة بالعام السابق عليه . ومثال ذلك أن تقدير إيرادات ميزانية ١٩٧٥ التي تعد أثناء السنة المالية ٧٤ ستعتمد على بيانات عام ١٩٧٣ أي ميزانية السنة قبل الأخيرة .

وقد كان ينظر قديماً إلى هذا الأسلوب على أنه أسلوب يتسم بالحذر والتعقل فمن جانب يؤدي النمو الطبيعي للدخل إلى تزايد في الإيرادات بمعدل أسرع من النفقات فيحقق فائضاً للميزانية مما يظهر حكمه أفضل من حالات العجز . كذلك فإن هذه الطريقة من جانب آخر تضع القيود على حرية وزير المالية في التقدير



وتقلل من الضغوط والأخطار التي قد يقع فيها .

ولكن هذه الطريقة رغم بساطتها تفعل ارتباط الإيرادات بالأوضاع الاقتصادية وتقلبها بتغير هذه الأوضاع . فقد يمر الاقتصاد بمرحلة كساد فتكون الوسيلة الآلية في تقدير الإيرادات التي تفوق الواقع عبثاً إضافياً وأداة لمراقبة النشاط الاقتصادي . كذلك قد يتعرض الاقتصاد لحالات ارتفاع في الأسعار وتضخم فتظهر الفجوة في التقدير والفارق الزمني الكبير المؤثر بين تقديرات سنة مستقبلية وتلك التي تخص السنة قبل الأخيرة .

فالأوضاع متغيرة وبسرعة وما لم تلاسحها وتتوافق سياسة الدولة المالية معها للتأثير فيها يكون لذلك أسوأ الأثر لا على الإيرادات فقط بل على الوضع الاقتصادي بأكمله .

وقد حاول بعض الماليين القدامى التخفيف من آلية التقدير للحد من النقد الموجه اليه وربطه بطريقة أكثر بالواقع ولكن مع الاحتفاظ بفكرة الآلية . فاستخدموا طريقة الزيادة النسبية أو النقص النسبي أي بزيادة الإيرادات المقدرة بنسبة محدودة عن سنة الأساس مع توقع ارتفاع الدخل القومي وازدياد النشاط الاقتصادي ، والقيام بالعكس في حاله تصور هبوط وانخفاض للنشاط ، بل حاول البعض تطوير هذا الأسلوب بطريقة أفضل بالاتجاه لأخذ متوسط عدد من السنوات الماضية كأساس بدلاً من أخذ سنة واحدة .

ومع ذلك فإن هذه الأساليب وما تشيده من مشاكل دفعت إلى استخدام الأساليب الحديثة أي الطرق المباشرة المرنة في التقدير .

فتقدير الإيرادات في الفترة الحالية يستند مباشرة إلى تحليل الواقع والأوضاع الاقتصادية . وتسهم أدوات التحليل المختلفة والبيانات الإحصائية المتوافرة في إعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ

بطريقة أكثر دقة بالمتغيرات المختلفة فعل سبيل المثال يتطلب تقدير الإيرادات معرفة بمعدلات النمو ، بالحال الاقتصادي بمستوى الأسعار ، بالعلاقات الدولية ، بالانفاق القومي بحساسية الضريبة ومرونتها وغيرها من البيانات التي تتيح تقديراً أفضل .

## ٢ - تقدير النفقات :

لا يشير تقدير النفقات مشاكل كبيرة بل يتم التقدير عادة بيسر وسهولة . إذ تقدم كل وزارة تقديراً بنفقاتها متخذة من نفقات العام السابق سنة أساس ومؤشراً لتقديراتها المستقبلية . ولا يجد الوزير المختص صعوبة في حصوله على الموافقة على تقديراته حينما يطلب نفس التقديرات الماضية أو تقديرات أقل وذلك مثلاً حينما ينبغي الحصول على الموافقة البرلمانية بسهولة مع نوايا في المطالبة بتعديلات مستقبلية وتقدير نفقات إضافية .

ولكن يختلف الأمر عادة حينما يطالب بنفقات أكبر ، فقد يتطلب الأمر تبريراً . وقد يؤدي إلى اختلاف مع وزير المالية يدفع إلى تعديل طلباته سواء قام بذلك وزير المالية إذا كان ذلك في سلطاته أو فض الخلاف رئيس المجلس أو المجلس مجتمعاً حسب الأوضاع المنظمة في الدولة .

وتجدر الإشارة إلى أنه ليست هناك أولوية في تقدير النفقات يعقبها بعد ذلك تقدير للإيرادات كما كان الوضع السائد في الفكر التقليدي . إذ أن اتساع دور الدولة وضخامة الإيرادات والنفقات وأهمية آثارها تجعل الأولوية أساساً للأهداف التي تهدف إليها الدولة مستخدمة في ذلك كافة أدوات سياساتها .

وبتقدير إيرادات ونفقات الدولة يقدم مشروع الميزانية بعد ذلك سنوياً إلى البرلمان لمناقشته وإجازته هذا في إطار القواعد التي تحكم الميزانية من وحدة وعمومية وسنوية وتوازن .

## ثانيا : مرحلة الاجارة والاعتباد :

بعد اعداد مشروع الميزانية تأتي مرحلة الإجازة والاعتباد ليأخذ المشروع صلاحيته الشرعية ويصبح قابلا للتنفيذ . وحق الاعتباد هو حق تنفرد به السلطة التشريعية بلا منازع سواء تكونت من مجلس واحد أو أكثر كما هو الحال في العديد من الدول الديمقراطية .

وتتداخل في هذه المرحلة إعتبارات متعددة: فيدفع بعضها من ناحية إلى إتساع سلطة البرلمانات باعتبارها صاحبة السلطة في التحقق من سياسة الحكومة وبالسماح لها بتحصيل إيرادات محددة والقيام بنفقات معينة . ولكن من ناحية أخرى يستلزم حسن سير الأوضاع وضع القيود على هذه السلطة حتى لا تؤدي المناورات السياسية إلى الإخلال بالبرامج الحكومية سواء بالخضوع للضغوط التي تدفع إلى التوسع في الانفاق أو تلك التي تؤدي إلى الحشد من الإيرادات . فالميزانية اداء لتقديم برنامج اجتماعي اقتصادي سياسي متكامل .

وتختلف الدول في مدى ترجيحها لأحد هذه الاعتبارات فبينما تسيطر الاعتبارات السياسية في بعضها يغلب البعض الآخر النواحي الفنية . ويبدو ذلك في تحديد سلطات اللجان المالية المختصة وحق المجالس في القيام بالتعديلات . ففي فرنسا مثلاً قبل دستور ١٩٥٨ كان في سلطة اللجان المالية اجراء تعديلات رئيسية في مشروع الميزانية المقدم لها بل واستبداله بمشروع آخر ، ولكن منذ ذلك التاريخ قيدت سلطاتها التي اقتصرت على تقديم الانتقادات والمطالبة بالتعديلات - التي وإن كان للحكومة حق رفضها نظرياً - إلا أنها عملاً قد تأخذ بالأمم منها نظراً لما لهذه اللجان من سلطة داخل المجالس .

كذلك فقد قيد حق المجلس في ادخال التعديلات المباشرة بزيادة النفقات أو

خفض الإيرادات أو التقدم باقتراحات يترتب عليها ذلك بطريق غير مباشر ، وفي هذا حماية للنواب من ضغوط ناخبينهم الذين قد سمح لهم بالاقتراح والتعديل إذا ترتب على ذلك خفض النفقات أو زيادة الإيرادات .

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة المجلسين في السدول التي تتكون السلطة التشريعية فيها من أكثر من مجلس ليست واحدة في الشؤون المالية . إذ يتمتع المجلس الأدنى « مجلس النواب - مجلس العموم » بسلطة أوسع من المجلس الأعلى « مجلس الشيوخ » ، مجلس اللوردات » . فله حق مناقشة واعتماد الميزانية أولاً بل في بعض الدول تصبح الميزانية نافذة بعد موافقة المجلس الأدنى عليها وإيداعها لفترة محددة في المجلس الأعلى سواء ناقشها أم لم يناقشها . كذلك يلاحظ أن الإجازة هي الزام للحكومة بالتنفيذ في حدود الإطار المالي الذي ووفق عليه وكلما ازداد تفصيل الإجازة كلما اتسعت سلطة البرلمان وتضاءلت امكانيات التقدير للحكومة والعكس صحيح . كذلك فإن عدم الموافقة في المواعيد المحددة قد يترتب عليه تأخير البدء بالميزانية الجديدة وفي هذه الحالة تختلف الاجراءات المتبعة من دولة لأخرى فقد يسمح باستمرار العمل بالميزانية القديمة أو بالسماح باعتماد جزئي للصرف حين انتهاء المناقشة ...

### ثالثاً : تنفيذ الميزانية :

بعد موافقة البرلمان على الميزانية تبدأ مرحلة التنفيذ سواء بتحصيل الإيرادات المتوقعة أو بالقيام بالنفقات المقدر القيام بها . وإجازة الميزانية تضع قيداً على حرية الحكومة والاداريين القائمين بالتنفيذ وذلك بالتصرف في حدود الإطار الذي وافق عليه البرلمان والا فقدت الميزانية الهدف منها . ويسيطر على هذه المرحلة كغيرها من المراحل اعتبارات عديدة ، واعتبارات قانونية وإدارية وبيان بأوضاع العاملين والاجراءات المتبعة في التنفيذ ، واعتبارات مالية للحد

من التبذير أو الانحراف أو إساءة استخدام المال العام . ولكن تجدر الإشارة إلى أن القواعد التي تحكم هذه المرحلة أساساً لم تتطور كثيراً ويرجع ذلك إلى أنها تنسم بطابع إداري أو فني لا يبحث في مبررات إصدار القرار ولكن في الأسلوب الأمثل لتنفيذه .

ويختلف مضمون الإجازة في التنفيذ بالنسبة للإيرادات عنه بالنسبة للنفقات فقانون الميزانية يضع الالتزام على عادة تقى الحكومة لتحصيل الإيرادات وليست هناك قاعدة عامة شاملة لجميعها بل يختلف مضمون التنفيذ في كل حالة .

ويستمد الالتزام بتحصيل الضريبة من القانون الذي يفرضها وإلا كان هناك تقصير في الجباية ، أما بالنسبة للقانون بالموافقة على طرح القرض فهو إذن وسماح بالاقتراض في الحدود المصرح بها لا يسمح بتجاوزها ولكن ليس هناك إجبار للحكومة على القيام بالاقتراض بل يترك تقدير الأمر لها وفق ما تراه من الظروف .

أما بالنسبة للنفقات العامة فإن الإجازة تضع حداً أقصى لا يصح تجاوزه إلا بالشروط والقواعد المنظمة لذلك . بمعنى أن الإدارة سلطة تقديرية في الصرف في حدود المسموح به .

وحرصاً على حسن استخدام المال والوضوح والدقة في التنفيذ يتم الفصل بين الإداريين الأمرين بالدفع ورجال الحسابات القائمين بالدفع ، حيث يختص الأول بالارتباط أي القيام بالعمل الذي يستتبع الانفاق وتحديد الدين المتولد في ذمة الخزانة والأمر بالدفع أما الفئة الثانية فتقوم بوضع المال في يد دائني الدولة ممارسين مراقبة قانونية على الدفع ومدى توافقه مع الإجراءات والقواعد المنظمة له مدعماً بالمستندات اللازمة . ويمكنهم من ذلك استقلالهم وعدم خضوعهم للإداريين الأمرين بالدفع .



#### رابعاً : مراقبة التنفيذ :

تهدف هذه المرحلة إلى التحقق من أن المشروع المقترح الذي أجازته البرلمان قد نفذ وفقاً لما تم اقتراحه . وقد كان هدف الرقابة في البدء سياسياً تأكيداً لسلطة البرلمان وكانت الرقابة مستندية للتأكد من الالتزام باللوائح والقواعد المنظمة في الحدود المالية المقررة .

وقد دفع التطور والتوسع في دور الدولة الى تطوير الرقابة في أهدافها وأجهزتها بما يضمن الفعالية في الانفاق ويصون المال العام .

## ٤. المبحث الثالث

### الرقابة المالية

الرقابة المالية هي أحد الوظائف الأساسية التي تمارسها أجهزة متعددة بغية التأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة لغايته حسب ما تحدد في ميزانيتها دون تبذير أو إخلال حفاظاً على المال العام وعلى حسن سير الإدارة مالياً . كما تتبع الرقابة المالية للبرلمان التأكد من احترام قراراته المتعلقة بالميزانية دون تجاوز السلطة التنفيذية للانفاق المقرر أو تقاعس في تحصيل الإيرادات . ولكن هذه الرقابة رغم ما تحققه من منافع يتعين ألا تتجاوز حدود معينة وإلا عرقلت النشاط المالي وثلت حركة الأجهزة وصارت بذلك وبالا لا على مالية الدولة فقط بل على نشاطها ككل .

ويمكن التمييز بين أشكال متنوعة للرقابة حسب الزاوية التي ينظر منها إليها . فيفرق حسب وظيفة الأشخاص الخاضعين بين الرقابة على الإداريين والرقابة على رجال الحسابات ، كما يمكن التمييز حسب نوع العمليات موضوع الرقابة بين الرقابة على الإيرادات والرقابة على النفقات . كذلك تقسم الرقابة من حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة ورقابة أثناء التنفيذ ورقابة لاحقة ، ومن حيث نوعيتها إلى رقابة حسابية ورقابة تقييمية ، كذلك يفرق من حيث الجهة التي

تُمارس الرقابة بين الرقابة الداخلية والخارجية أو بين الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية . ويبدو من ذلك تعدد جهات الرقابة وتنوع أساليبها وموضوعها ولكن رغم ذلك فإن هذه التقسيمات متداخلة وتكمل بعضها البعض فالرقابة البرلمانية يمكن أن تمارس أثناء التنفيذ كما قد تكون لاحقة عليه كذلك الأمر بالنسبة للرقابة الداخلية فهي سابقة وحاله ولاحقة وكما تتضافر أكثر من جهة في رقابة موضوع واحد بأساليب ومواقف متشابهة أو متغايرة .

وسنكتفي بإعطاء لمحات سريعة عن الخطوط العريضة لبعض تقسيمات الرقابة المالية توضيحاً لبعض جوانبها .

#### ٢ - من حيث توقيتها :

وتكون الرقابة سابقة حيناً تَم الرقابة والمراجعة قبل الصرف . بتطلبها موافقة الجهات المختصة قبل الارتباط والالتزام بدفع مبلغ معين . وقد تقوم بهذه الرقابة جهات داخلية تابعة لنفس الجهة التي تقوم بالصرف كأقسام المراجعة في الوزارات أو بواسطة جهة تتبع وزير الخزانة كالمراقب المالي ، أو جهات خارجية كمحكمة المحاسبة في بعض الدول . وتتراوح الرقابة السابقة بين مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ المرصودة تحت تصرف الأمر بالدافع وبين فحص المستندات والتحقق من صحة الإجراءات ومشروعيتها واختصاص الأمرين بها . وهي كما تبدو أسلوب وقائي هدفه منع وقوع المخالفات ولكن يعيبه أنها ما لم يتخذ بفاعلية وسرعة فقد يعرقل النشاط المالي للجهة موضوع الرقابة ، كما أن ممارستها بواسطة جهة خارجية تجعل خطر التعميق أكثر احتمالاً كما أنها قد تكون سبباً في نشوب خلافات في الاختصاصات بين جهة الرقابة وغيرها من الوزارات .

وقد تكون الرقابة لاحقة أي تتم بعد انتهاء العملية ، وقد تكون بعد انتهاء

السنة المالية . وتنصرف أيضا لا على النفقات فقط بل تمتد إلى الإيرادات . وهذا النوع من الرقابة وان تخلص من عيوب الأسلوب السابق حيث يتاح الوقت الكافي للمراقبين دون خطر التعطيل كما، لا تنشب بصدده تنازع الاختصاصات إلا أنه يعيبه عدم منعه لارتكاب المخالفات واقتصره على اكتشافها بعد ذلك مما يتطلب للفعالية سرعة كشف المخالفات من وقت وقوعها وممارسة العقوبات الرادعة لمنع وقوعها في المستقبل .

### ب - من حيث أسلوب ممارستها :

نفرق بين الرقابة الحسابية والرقابة التقييمية ويقصد بالأولى مراجعة الدفاتر الحسابية والمستندات ومدى مطابقتها للاعتمادات وسلامة الاجراءات المتبعة وهذه الرقابة تهدف إلى اكتشاف الأخطاء الفنية والعش والتزوير. إلا أنها لا تبحث في سلامة الأداء أو تحقيق النفقات لأهدافها .

ولذلك اتجه الأمر إلى الرقابة التقييمية وهي من أحدث أساليب الرقابة فلا تقتصر على متابعة الجوانب الشكلية للإلتفاق بل تسمى إلى تقييم النشاط الحكومي سعيًا وراء رفع الكفاءة وتحسين مستوى الأداء .

٢- ومن حيث الجهة القائمة بها، يفرق بين الجهات الإدارية والجهات القضائية والبرلمانية .

### ١ - الرقابة الادارية :

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية تتم داخل السلطة التنفيذية يمارسها مجموعة من الموظفين المتخصصين أو بعض الموظفين الآخرين كجزء من اختصاصاتهم . والرقابة الإدارية أساساً هي رقابة سابقة أو تمارس أثناء التنفيذ على النفقات

أساساً أكثر من ممارستها على الإيرادات التي يكفل انتظامها معارضة الممولين حين مطالبتهم بأكثر مما يثمن عليهم دفعه ، كذلك معاقبة القانون للمتقاعسين عن التحصيل . أما النسبة للتفقات فإن الرقابة عليها أكثر تعقيداً خاصة وأن كل توسع فيها لاثثر معارضة بل يلقى ترحيباً من المستفيدين .

وهناك أنواع متعددة لهذه الرقابة ونكتفي منها بالإشارة إلى دور المراقب المالي وإلى دور موظفي الحسابات . ويعد المراقب المالي ممثلاً لوزارة الخزانة في الوزارات المختلفة يخضع في تعيينه ومعاسبته لوزير الخزانة ويختص المفتش المالي بالتأكد من صحة الارتباطات وتوافر الإعتمادات وصحة الإجراءات دون حكم على صلاحية الإنفاق . كما يراقب الأمر بالدفع ويتحقق من انتظام العمليات ، فيصدر موافقته على الدفع أو يتحفظ في هذه الموافقة أو يرفضها في حالة عدم الانتظام . كما يقوم المراقب المالي بدور المستشار المالي في الوزارة التي يعمل فيها ويسهم في إعداد تقديراتها وفي الالتزام بتوجيهات وزير المالية .

أما رقابة موظفي الحسابات الإداريين فهي نتيجة لفصل الاختصاص بين الحاسبين والإداريين . ويضطلع هؤلاء بمراقبة العديد من الخطوات المؤدية للدفع والمستندات المختلفة التي خضعت في بعض جوانبها لسلطة المراقب المالي .

### الرقابة الخارجية :

وتقوم بها هيئات خارج السلطة التنفيذية ، وقد تكون جهات قضائية أو السلطة التشريعية .

### الرقابة القضائية :

إلى جانب الرقابة الإدارية تسند بعض الدول رقابة الميزانية إلى هيئة قضائية مستقلة تسمى بمحكمة المحاسبة أو جهاز المحاسبة . ويرجع وجود مثل هذه الهيئات



إلى الرغبة في حماية المال العام ضد المخالفات من تبذير وسرقة وغش وإهمال والتي قد لا يكشف عنها الستار لأسباب سياسية أو إدارية. كذلك تهدف الرقابة القضائية إلى حماية المحاسبين ضد كل تحكم أو تدخل سياسي . وتعمل الدول المختلفة على حسن اختيار العاملين بهذه المحاكم سواء من الخريجين الجدد أو من موظفي الإدارات الأخرى لتتوافر لديهم الخبرة، ويعتبروا غير قابلين للعزل أسوة بالعاملين في غيرها من المحاكم وسلطتهم في التحري وفي جميع البيانات ضخمة . فلهم حق الاطلاع والتفتيش وفحص المستندات واستدعاء من يروونه لتجميع البيانات اللازمة .

وتتولى هذه الهيئة فحص الحسابات واكتشاف الأخطاء وإخطار الجهات المعنية بما اكتشفته . كما قد يعهد إليها معاكمه المسؤولين عن هذه المخالفات وإصدار العقوبات المنصوص عليها وأخيراً فقد يطلب من هذه المحاكم وضع تقرير سنوي لرفعها للسلطة التشريعية أو لرئيس الجمهورية أولها معاً متضمناً إقتراحات الهيئة لصيانة المال العام والارتفاع بكفاءة الأداء .

### الرقابة البرلمانية :

نظرياً تعد الرقابة البرلمانية الرقابة الأساسية التي تعمل على التأكد من أن التنفيذ قد تم وفقاً لما أجازته البرلمان وهي تتويج وخاتمة لكافة أنواع الرقابة . ويشير تطبيقها وممارستها الفعلية لبعض النواحي الفنية التي حكمت تطورها وأثرت في فعاليتها ضعفاً وقوة .

وتباشر السلطة التشريعية رقابتها بأساليب متعددة . إذ تكفل الدساتير حق البرلمان في الرقابة أثناء السنة المالية . فلأعضاء المجالس النيابية حق توجيه الأسئلة والإستجوابات للوزراء المختلفين . وقد يعرض ذلك الوزارة بطرح الثقة بها وإسقاطها إذا لم تحصل على الأغلبية اللازمة لاستمرارها .

وهناك عدد من الإجراءات السياسية تدفع إلى مراقبة ميزانية الدولة . فنص بطريقة غير مباشرة بعض القوانين على ضرورة إيداع الحكومة في المجالس النيابية لتقارير عن الأوضاع المالية والاقتصادية أثناء السنة المالية مما يتيح البيانات يثير المناقشات والمساءلات . بالإضافة فإن تقدم الحكومة بطلب الاقتراع على بعض القوانين المالية المعدلة للميزانية يتيح القرض أيضاً لمناقشات عن الميزانية أثناء السنة . بالإضافة إلى هذه الرقابة غير المباشرة تنص بعض الدساتير على حق البرلمان في استقصاء الحقائق وممارسة الرقابة مباشرة سواء بواسطة مندوبي اللجنة المالية أو بواسطة لجان تشكل لهذا الغرض . وتعطى هذه اللجان سلطات واسعة لتجميع المعلومات ومعرفة كافة جوانب المشكلة سواء باستدعاء من ترغب سماعه أو بالاطلاع على كافة المستندات التي ترى الحاجة إليها أو بالانتقال في الزمان والمكان اللذين يساعدان على استجلاء الحقائق .

وفي النهاية نجد الرقابة التقليدية وهي الرقابة بعد التنفيذ . عند عرض الحساب الختامي مشفوعاً بتقارير الجهات المتخصصة التي يطلب منها إعدادها . وقد أدى تقديم هذه الحسابات بعد فترات طويلة من التنفيذ إلى تقليل فعالية هذه الرقابة .

وهكذا نرى تعدد أساليب الرقابة البرلمانية التي كانت عنصراً محدداً في تطور الديمقراطيات والتي تميزت بفترات قوة ثم اعتراها الضعف بعدها لتتطلع لنشأة جديدة مرة أخرى . فقد أدى اتساع دور للدولة وازدياد نشاطها إلى تنوع أساليب التدخل وإلى تعقد الأمور المالية والاقتصادية التي يتطلب لفهما وتحليلها ونقدها خبرة ودراسة قد لا تتوافر في نسبة من أعضاء المجالس النيابية

فضلا عن عدم توافر الوقت الكافي لديهم لمتابعة مثل هذه الأمور ، بالإضافة إلى سيطرة الجوانب السياسية على فكر الغالب منهم مما أضعف من رقابة البرلمانات وقلل من فعاليتها . وقد دفع هذا حرصاً على التوازن بين السلطات ودفاعاً عن حقوق هذه المجالس النيابية إلى تكوين لجان متخصصة داخلها أو الاستعانة بهيئات متخصصة تعدلها التقارير حتى تعرض المسائل المالية على السلطة التشريعية بعد دراسة وإلمام فتا من سلطاتها بما يحقق الحفاظ على المال العام وحسن إدارة النشاط المالي للدولة .



## فهرس

صفحة

### الباب الأول

٧	مدخل إلى دراسة المالية العامة
٩	تمهيد
١١	الفصل الأول : المالية العامة في الدول الرأسمالية
٢٧	الفصل الثاني : المالية العامة في الدول الاشتراكية
٤٥	الفصل الثالث : المالية العامة في الدول المتخلفة

### الباب الثاني :

٦١	الضرائب
٦٩	الفصل الأول : مفهوم الضريبة
٨١	الفصل الثاني : التنظيم الفني للضريبة
١٥٣	الفصل الثالث : الآثار الاقتصادية للضرائب

### الباب الثالث :

١٦١	القروض العامة
١٩٣	مقدمة
٢١١	الفصل الثاني : أنواع القروض
٢٢١	الفصل الثالث : الفن المالي للقروض



الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للقروض

الباب الرابع :

فائض القطاع العام

الفصل الأول : حجم القطاع العام أسباب وجوده وحدوده

الفصل الثاني : انتاجية وفعالية تكونات القطاع العام

الفصل الثالث : أسلوب تسعير منتجات القطاع العام

الباب الخامس :

النفقات العامة

الفصل الأول : مفهوم النفقات العامة وتطوره

الفصل الثاني : ظاهرة ازدياد النفقات العامة

الفصل الثالث : ضوابط النفقات العامة

الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

الباب السادس :

ميزانية الدولة

تمهيد

الفصل الأول : مفهوم الميزانية وتطورها

الفصل الثاني : المبادئ وتطورها .

الفصل الثالث : دور الميزانية والرقابة المالية

اسم الكتاب	دراسة في الاقتصاد المالي
اسم المؤلف	عبد الكريم صادق بركات
رقم اليومية	٨١
رقم التصنيف	٣٣٦







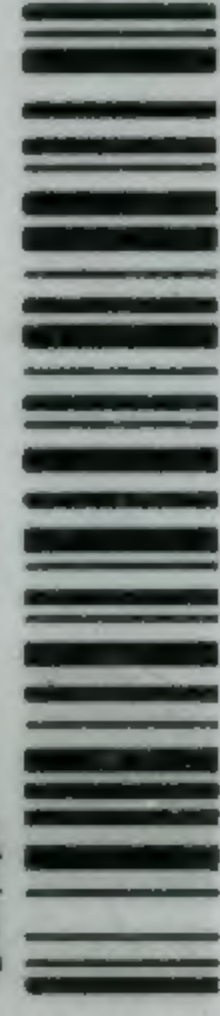








Bibliotheca Alexandrina



1523244